

Wirtschaft und Gesellschaft

B 59378

Inhalt

Editorial

Sozialpolitik als Krisengebiet
der „Reformpartnerschaft“

Helmut Höpflinger, Anton Rainer
Beschäftigungspolitische Relevanz
einer Lohnnebenkostensenkung

Marcel Kirisits
Atypische Beschäftigung:
Missbrauch oder gewünschte Flexibilität?

Franz Nauschnigg
Kapitalverkehrsliberalisierung
Die österreichischen Erfahrungen

Herbert Walther
Bekämpfung der Schattenwirtschaft
durch steuerliche Anreize

Wolfgang Lauber
Umweltschutz zwischen
Wohlfahrtsstaat und Liberalisierung

Jakob Juchler
Polens Transformationsentwicklung
und der EU-Beitritt

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

29. Jahrgang (2003), Heft 1

Inhalt

Editorial

Sozialpolitik als Krisengebiet der „Reformpartnerschaft“ 3

Helmut Höpflinger, Anton Rainer

Beschäftigungspolitische Relevanz einer Lohnnebenkostensenkung 13

Marcel Kirisits

Atypische Beschäftigung. Auf der Suche nach den Grenzen zwischen Missbrauch und gewünschter sowie sozialpolitisch vertretbarer Flexibilität 39

Franz Nauschnigg

Kapitalverkehrsliberalisierung. Die österreichischen Erfahrungen 63

Herbert Walther

Bekämpfung der Schattenwirtschaft durch steuerliche Anreize 73

Wolfgang Lauber

Umweltschutz zwischen Wohlfahrtsstaat und Liberalisierung 87

Jakob Juchler

Polens Transformationsentwicklung und der EU-Beitritt 103

Bücher

Norbert Wimmer, Arno Kahl, Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt (Gunda Kirchner) 131

Die Armutskonferenz, ATTAC, BEIGEWUM (Hrsg.), Was Reichtümer vermögen: Gewinner und VerliererInnen in europäischen Wohlfahrtsstaaten (Karin Heitzmann) 135

Karl Bachinger, Dieter Stiefel (Hrsg.), Auf Heller und Cent. Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte (Jürgen Nautz) 137

Imad A. Moosa, Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and Practice (Christian Bellak) 139

Eric Lionel Jones, The Record of Global Economic Development (Felix Butschek) 142

Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 147

Unsere Autoren:

Helmut Höpflinger ist Ökonom in Wien.

Jakob Juchler ist Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

Marcel Kirisits ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für die Steiermark in Graz.

Wolfgang Lauber ist stellvertretender Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Franz Nauschnigg ist Leiter der Abteilung für Integrationsangelegenheiten und Internationale Finanzorganisationen der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Anton Rainer ist Ökonom in Wien.

Herbert Walther ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Editorial

Sozialpolitik als Krisengebiet der „Reformpartnerschaft“

„Was Österreich jetzt braucht, ist eine rot-weiß-rote Reformpartnerschaft. Nun ist endlich Gelegenheit, die notwendigen Reformen anzugehen.“ Kennen Sie solche Sätze? Und wie lange schon? Uns kommt vor, spätestens seit 1995 stehen Aussagen dieser Art am Beginn jeder Legislaturperiode. Besonders aber 1999/2000 wurden wir alle vollgedröhnt mit den Versprechen eines „Neuanfangs“, einer „Strukturreform“. Aber wo bleiben sie, die häufig angekündigten Reformen? Am Beispiel der Sozialpolitik soll gezeigt werden, wie wenig strukturell die Reformen der vergangenen Regierung waren, was die (vielfach seit vielen Jahren bekannten) Probleme sind und was tatsächlich Strukturreform bedeuten würde.

Die Sozialpolitik im Regierungsprogramm der letzten Regierung war von Wirtschaftsliberalismus und Wertkonservatismus geprägt: Zurückstutzen von Leistungen, „Leistungsorientierung“ am Arbeitsmarkt, gleichzeitig aber eine starke Betonung der „Bürgergesellschaft“, der Familie und der traditionellen Rolle der Frau. Der Katalog der tatsächlichen Maßnahmen mit sozialpolitischer Auswirkung war dann bunt gemischt und lang: Allen voran (aus budgetärer Sicht) steht das Kindergeld, außerdem gab es eine weitere Pensions„reform“, Studiengebühren, Besteuerung der Unfallrenten (bereits wieder gekippt), Ambulanzgebühr (ebenfalls ein Opfer von „speed kills“) und anderes.

Wie in zahlreichen Publikationen der ArbeitnehmerInnenvertretungen bereits betont, belasteten diese Maßnahmen die unselbstständig Erwerbstätigen überdurchschnittlich, ebenso wie es tendenziell eher die unteren Einkommenschichten waren, die durch die Sozialmaßnahmen getroffen wurden: Bekanntlich wirken Maßnahmen auf der Ausgabenseite weit aus stärker in die Einkommensverteilung als Maßnahmen auf der Einnahmenseite.

Aus der Sicht einer ArbeitnehmerInneninteressenvertretung muss daher eine neue Regierung bereits die grundlegenden

Prioritäten anders setzen. Es geht in keiner Weise darum, sich der Notwendigkeit von Reformen zu verschließen (wie wir ja auch bereits im Jahr 2000 und davor betonten). Wichtig ist aber ein konsistentes Paket zu schnüren, das folgende Voraussetzungen erfüllt:

- ◆ soziale Ausgewogenheit und Ermöglichung der sozialen Teilhabe für alle;
- ◆ Förderung der Eigenständigkeit aller in diesem Land lebenden Menschen;
- ◆ Investitionen in Humankapital zur Verbesserung der Chancengleichheit und Lebensqualität.

In der Folge sollen daher die großen sozialpolitischen Bereiche mit ihren Herausforderungen und möglichen Lösungsansätzen dargestellt werden.

Gesundheit

99% der ÖsterreicherInnen genießen den Versicherungsschutz und damit den Zugang zu einem gut ausgebauten Gesundheitswesen. Im EU-Vergleich (das heißt auch, laut einer international gültigen Definition) liegen dabei die öffentlichen Gesundheitsausgaben durchaus im Mittelfeld. Diesen guten Standard gilt es weitestgehend zu schützen. Gleichzeitig ist allen Beteiligten klar, dass das System auch an Grenzen stößt und dass es noch immer auch systeminterne Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Allen voran steht selbstverständlich die ethische Frage, wieviel Gesundheit wir uns leisten können und wollen. Gesundheit ist allen ein wichtiges Gut, es ist aber fraglich, ob wir es über alles andere stellen wollen. Wäre dies der Fall, bräuchte man praktisch keinerlei ökonomische Fragen in diesem Bereich lösen. Tatsache ist aber, dass doch eine gewisse budgetäre Beschränkung allgemein anerkannt wird. In einem Bereich, der dauernd steigende Wachstumsraten aufweist (auf Grund von Demografie, steigendem Wohlstand, technischer Innovation etc.), bedeutet das, dass man irgendwann an Grenzen stoßen muss. Es ist kaum vorstellbar, dass auf Dauer das Gesundheitssystem ohne irgendeine Form der Rationierung tragfähig bleiben kann.

In Österreich scheint der ethische Grundkonsens zu herrschen, dass eine derartige Rationierung weder nach dem Alter noch auf Grund mangelnden Einkommens erfolgen kann. Viel mehr geht es um eine Neudefinition des Leistungs-

katalogs: Was sind medizinisch gerechtfertigte und was sind nicht unbedingt notwendige Leistungen, für die die Allgemeinheit nicht aufzukommen braucht? Es wird hier unter anderem genau zu prüfen sein, ob nicht in etlichen Fällen Ansätze und Methoden aus der ganzheitlichen und Alternativmedizin auch vom Kostenstandpunkt her günstiger wären.

Die Position der ArbeitnehmerInnenvertretungen war immer, dass im Gesundheitswesen einnahmenseitige Reformen nur bedeuten können, dass jene mehr beitragen sollen, die sich dies auch leisten können. Auf diesem Anspruch basiert auch die ablehnende Position gegenüber einer weiteren Erhöhung von Selbstbehalten. Eine derartige Erhöhung der Selbstbehalte, die unabhängig vom Einkommen eingehoben werden, hätte massive negative soziale Folgen. Will man sie aber abhängig vom Einkommen machen, so entstehen (zumindest derzeit) große administrative Schwierigkeiten (beispielsweise bei der Erfassung von Selbstständigeneinkommen oder bei der Erfassung von Haushaltseinkommen).

Eine Mehrheit der Menschen ist bereit, für Gesundheit mehr zu zahlen. Meinungsumfragen zeigen, dass dies nicht nur die Privatausgaben für die eigene Gesundheit betrifft, sondern dass im Gegensatz zum Pensionssystem in der Krankenversicherung auch noch die Solidargesellschaft funktioniert; daher erscheinen Beitragserhöhungen sinnvoller als Selbstbehalte. Noch dazu erfolgt über Beitragserhöhungen eine weitere wünschenswerte Umverteilung im Gesundheitswesen: Gesunde zahlen für Kranke.

Die häufig als Argument für Selbstbehalte angeführten Lenkungseffekte können möglicherweise effizienter an anderen Stellen des Gesundheitssystems generiert werden: Verpflichtende Vorsorgeuntersuchungen wären hier ein Beispiel, ein anderes, eher „ordnungspolitisches“ Instrument wäre der praktische Arzt als „gate-keeper“, als Schnittstelle zu anderen niedergelassenen Ärzten ebenso wie zum stationären Bereich.

Wie schon häufig argumentiert, ist von einem Umbau der Krankenversicherung in Richtung Versicherungspflicht keine Kosteneinsparung zu erwarten. Der Wettbewerb zwischen den Pflichtversicherern ist teuer, und sozial nicht erwünschtes „Rosinenpicken“ kann nicht vermieden werden (also die Aufteilung in Krankenversicherer, die für hohe Risiken nur die Mindestleistung erbringen, und jene, die Luxusleistungen nur für Gruppen mit geringem Risiko anbieten).

Es soll nicht so getan werden, als ob über Beitragserhöhungen Strukturänderungen oder -verbesserungen durchgesetzt werden könnten. Es dürfte nur so sein, dass nur ausgabenseitige Reformen nicht ausreichen werden, das Gesundheitssystem zu reformieren. Es ist hinlänglich bekannt, dass dem Gesundheitswesen eine Kostensteigerungsdynamik inneohnt, die nicht vorrangig mit Ineffizienzen zu tun hat, sondern mit Demografie, technischem Fortschritt und geringeren Möglichkeiten, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Daher wird hier argumentiert, dass die notwendigen einnahmenseitigen Reformen sozial ausgewogener wären, erfolgten sie über Beitragserhöhungen statt über Selbstbehalte.

Gleichzeitig darf aber nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass es auch ausgabenseitiger Maßnahmen bedarf. Drei große Bereiche sind dabei derzeit denkbar.

Einerseits bedarf es Organisationsreformen bei den Finanzierungsträgern. Derzeit existiert im Gesundheitswesen ein Dschungel verschiedener Finanzierungs- und Leistungsträger. Das System ist sowohl für die einzelnen KundInnen als auch im aggregierten Zustand für die ökonomische Betrachtung vollkommen intransparent. Auch wenn nicht geleugnet werden soll, dass es auch innerhalb der Krankenkassen organisatorischen Reformbedarf gibt, so ist der Reformbedarf bei den Ländern und beim Zusammenspiel zwischen Ländern, Sozialversicherungsträgern und Bund wesentlich größer. Es bedürfte viel mehr bundeseinheitlicher Planung und Regelung.

Der zweite Bereich, unmittelbar damit zusammenhängend, betrifft die Spitäler selbst. So schwierig es politisch auch sein mag, so wird man dennoch nicht umhin können, massive Einsparungen bei der Bettenbelegung zu machen. Viele Leistungen können effizienter ambulant erbracht werden (man denke hier vor allem an Rehabilitationsmaßnahmen, die in den wenigsten Fällen eine stationäre Aufnahme nötig machen). Derartige Einsparungen müssen nicht unbedingt das Zusperrern von Spitälern bedeuten – eine gewisse Grundversorgung sollte allen Bezirken Österreichs zugestanden werden, sie könnten aber ganz wesentlich die zu hohen Bettenquoten Österreichs reduzieren (was wiederum zu Kosteneinsparungen führen würde). Derartige Reformen sind aber eben nur möglich, wenn die Finanzierungsträger wesentlich besser miteinander kooperieren und keine „*beggar-my-neighbor*“-Politik betreiben.

Und schließlich soll auch der Pharmabereich nicht aus der Pflicht genommen werden. Während die Preise auf Industrie- und Depositeurebene in Österreich im europäischen Vergleich eher im unteren Drittel liegen, wird dieser Vorteil mit jeder Handelsspanne geringer: Großhandels- und Apothekenspannen liegen maßgeblich über dem europäischen Durchschnitt. Aber auch die Gewinne der Pharmaindustrie selbst sind zu hinterfragen – ein Blick in die Bilanzen großer Pharmaunternehmen zeigt, dass die Ursachen für hohe Medikamentenkosten weniger, wie gerne behauptet, Forschung und Entwicklung sind, sondern viel mehr Marketing, Vertrieb und eben Gewinne sind (die ja auf Grund der Patentierungsregelung häufig Monopolprofite sind). Reformen in diesem Bereich sind natürlich nur im internationalen Zusammenspiel möglich, aber bereits eine stärkere Förderung von Generika bzw. auch eine Übernahme der deutschen *aut-idem*-Regelung (bei gleicher Wirkung hat der Arzt immer das günstigere Medikament zu verschreiben) wären mögliche Maßnahmen der Kostensenkung auf nationaler Ebene.

Pflege

Eng zusammenhängend mit dem Gesundheitswesen ist der Pflegebereich. Gerade wenn man über verstärkte Auslagerung aus dem stationären Bereich nachdenkt, muss die Qualität der ambulanten Pflege gesichert sein. Schätzungen gehen davon aus, dass der Pflegebedarf in den kommenden Jahren um bis zu 15% (bis 2006) steigen wird, da die Altersgruppe der über 60-Jährigen und insbesondere der Hochbetagten (älter als 80 Jahre) deutlich im Steigen ist. Gleichzeitig herrscht ein eklatanter Mangel an Pflegepersonal.

Es sind hier also viele Probleme zu lösen: Woher soll das Pflegepersonal genommen werden, wie hoch muss es qualifiziert sein? PflegehelferInnen wehren sich zu Recht, wird das Ansinnen gestellt, dass „einfache“ Heimhilfen weiter reichende Kompetenzen erhalten sollen. Wer soll das finanzieren? Wie kann das Pflegegeld reformiert werden, um stärkere Beschäftigungsanreize zu generieren? Wie kann jenen Personen, die privat betreuen (dies sind meistens Frauen) besser geholfen werden, eine reguläre Berufstätigkeit mit ihrer Pflegetätigkeit zu vereinen? Wie kann gerade im per definitionem auf persönlichen Dienstleistungen beruhenden Pflegesektor mit der Baumol'schen Kostenkrankheit umgegangen werden, also mit

dem Problem, dass Produktivitätssteigerungen kaum möglich sind, die Löhne aber mit dem allgemeinen Lohnniveau steigen sollten?

Zu vielen dieser Fragen gibt es noch keine eindeutigen Lösungen. Die Idee eines Pflegeschecks wurde fast so schnell verworfen, wie sie geboren wurde. Zu sehr widerspricht es dem österreichischen Sozialsystem, jemanden zu zwingen, eine Sachleistung in Anspruch zu nehmen. Vielleicht wäre hier Deutschland ein Vorbild – dort wird beim Pflegegeld unterschieden, ob professionelle Hilfe zugekauft wird (Sachleistung) oder ob privat betreut wird (Geldleistung): Wer das Pflegegeld nur als Sachleistung bezieht, bekommt fast doppelt so viel wie jener, der für die Geldleistung optiert.

Pensionen

Entgegen einer politisch motivierten Propaganda bestreitet niemand in den ArbeitnehmerInnenvertretungen, dass es nach wie vor einen Reformbedarf bei den Pensionen gibt. Die Reformen der letzten Jahre waren zu stückchenweise, zu klein und zu wenig an den tatsächlichen Strukturen orientiert, als dass sie nachhaltige Erfolge zeitigen konnten.

Einfach nur zu sagen, dass Frühpensionen abgeschafft werden sollen, ist dabei aber nicht des Rätsels Lösung. Dies ist ein Finanzierungsvorschlag mit der Gefahr, dass die Problematik auf einen anderen Sozialträger abgeschoben wird, nämlich auf die Arbeitslosenversicherung. Ohne begleitende Maßnahmen am Arbeitsmarkt für die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen bedeutet eine Abschaffung der Frühpension ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit. Hierfür wäre aber auch die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber gefordert, eine Idee, die in Zeiten der Globalisierung gerne als „altmodisch“ bezeichnet wird.

Unverrückbar ist der Standpunkt der ArbeitnehmerInnenvertretungen, dass ein wesentlicher Lösungsbeitrag für die Pensionsproblematik vom Arbeitsmarkt zu kommen hat. Nur eine Steigerung der Erwerbsquoten kann nachhaltig die Finanzierung der Pensionen sichern – aktive Arbeitsmarktpolitik, eine weitere Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit (siehe auch nächster Abschnitt), die Verbesserung der Beschäftigungschancen sowohl für die Jungen als auch für die älteren ArbeitnehmerInnen dürfen somit nicht nur als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern als sozialpolitische Maßnahmen zur Sicherung des österreichischen Wohlfahrtsstaates gesehen werden.

Eine für ArbeitnehmerInnenvertreter denkbare Reform im Leistungsrecht wäre eine lebenslange Durchrechnung. Ein „Pensionskonto im Sinne eines Zeitkontos“ könnte hierbei einen Beitrag zur Transparenz leisten: Anspruchszeiten werden genau mit ihren Leistungsansprüchen definiert – Erwerbszeiten gegenüber Ersatzzeiten, etc. Dies würde aber auch bedeuten, dass der Gesetzgeber in die so erworbenen Anspruchszeiten weder nachträglich eingreifen noch sie vollkommen neu bewerten dürfte. In so einem Modell bedürfte es keiner Abschaffung der Frühpension. Wer früher in Pension gehen will, kann dies auch tun, mit entsprechend niedrigeren Leistungen. Das wäre doch einmal Wahlfreiheit...

Ein derartiges Modell bedeutet aber auch eine kostenwahre Dotierung von Ersatzzeiten. Die verantwortlichen Finanzpolitiker der letzten Jahre tendierten allzu sehr dazu, kurzfristig zu budgetieren. Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung bzw. dem FLAF wurden ausgeräumt, und es wurden neue Leistungen erfunden (Kindergeld!). Die regulären Überweisungen aus der Arbeitslosenversicherung in die Pensionsversicherung in der Höhe von 356 Mio. Euro reichen nicht aus, um die erforderlichen Ersatzzeiten zu finanzieren. Unregelmäßige, jährlich neu festgelegte Erhöhungen sind jedenfalls nicht des Rätsels Lösung.

Noch ungelöst ist die Frage der eigenständigen Absicherung von Frauen im Pensionssystem. Der Vorschlag des Pensions-splittings beinhaltet das Risiko, dass nach einem Splitting zwei zu niedrige Pensionen entstehen. Sinnvoller erscheint daher die Idee, dass vorrangig die eigene Erwerbstätigkeit die Pensionsansprüche generieren sollte, dass aber bei Nichterwerbstätigkeit eine Beitragspflicht eingeführt wird (die während bestimmter Ersatzzeiten von den Sozialträgern erbracht wird, ansonsten aber privat zu erbringen ist).

Familie

Seit Jahren bemängelt die Europäische Kommission an der österreichischen Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik, dass die Frauenerwerbstätigkeit zu niedrig ist und dass es zu wenig Anreize für Frauen gäbe, einer möglichst durchgängigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Der Hauptgrund dafür ist unzweifelhaft, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Österreich längst noch nicht jenen Standard erreicht hat, der in einigen anderen europäischen Ländern, insbesondere den skandinavischen, besteht.

Kinder kommen im Allgemeinen erst mit drei Jahren in Kinderbetreuungseinrichtungen, qualifizierte Teilzeitarbeit wird kaum angeboten und ist zudem für Männer auch noch mit Stereotypen besetzt usw. Frauen mit Betreuungspflichten kommen daher sehr rasch in Sackgassen, aus denen es kein Entkommen gibt. Vorschläge für ein Teilzeitrecht für Frauen bis zum sechsten Lebensjahr eines Kindes verstärken genau diese Problematik: Frauen erleiden dadurch einen massiven Wettbewerbsnachteil auf den Arbeitsmärkten für qualifizierte Berufe und Tätigkeiten. Wie ja auch bereits das Frauenvolksbegehren formulierte, kann ein derartiger Vorschlag nur erfolgreich sein, wenn das Teilzeitrecht für Frauen wie für Männer gleichermaßen gilt.

Und so wird alljährlich tendenziell das Gleiche berechnet: Österreich gehört zu den absoluten Spitzenreitern, was das Volumen der Geldleistungen in der Familienpolitik beträgt, gleichzeitig gibt es noch immer Familienarmut, insbesondere in Familien mit AlleinerzieherInnen, mit kleinen Kindern und in Familien mit mehr als drei Kindern (was hauptsächlich daran liegt, dass in diesem Fall meist nur mehr ein Elternteil erwerbstätig ist).

Reformvorschläge der ArbeitnehmerInnenvertretungen gehen daher nicht überraschend in Richtung eines Um- bzw. Rückbaus des Kindergeldes. Denkbar wäre eine universale Mindestleistung, die unterhalb der derzeitigen Beträge liegen müsste sowie parallel dazu für erwerbstätige Eltern ein einkommensabhängiges Karenzgeld.

Daneben müsste aber auch die Höhe und Struktur der Familienbeihilfe überdacht werden. Ähnlich wie beim Pflegegeld vorgeschlagen, wäre auch hier eine Aufteilung in Geld- und Sachleistung denkbar. Die zweckgewidmete Unterstützung von außerhäuslicher Kinderbetreuung (und zwar bereits ab dem zweiten Lebensjahr) wäre ein wesentlicher Beitrag dazu, die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern, damit die für die Pensionssicherung notwendige Erwerbsquotensteigerung zu erreichen und gleichzeitig über die Erhöhung der Familien-Erwerbseinkommen das Armutsrisiko in Familien zu senken. Dafür bedürfte es selbstverständlich eines raschesten Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen und familienfreundlicherer Arbeitszeiten (die wie gesagt unbedingt für beide Elternteile gelten müssen).

Eine derartige Familienpolitik könnte den oben geäußerten Anspruch an mehr Eigenständigkeit für alle mit gleichzeitiger

sozialer Ausgewogenheit wesentlich besser erfüllen, als dies heute der Fall ist.

Mindestsicherung

Trotz eines umfassenden Sozialsystems gibt es in Österreich nach wie vor Armut. Jedes Jahr stellt der Armutsbericht fest, dass bis zu einer Million Menschen in Österreich von Armut bedroht sind. Ende der neunziger Jahre war dieses Problem auch in das Bewusstsein der führenden PolitikerInnen vorgedrungen – das Sozialministerium hatte eine Studie mit weitreichenden Vorschlägen veröffentlicht und begonnen, dies mit den betroffenen Sozialträgern und gemeinnützigen Vereinen zu diskutieren.

In der vergangenen Legislaturperiode gerieten diese Vorschläge alle wieder in Vergessenheit. Daher sei hier noch einmal daran erinnert, dass es bereits eine weitestgehende Übereinstimmung gab, die von Bundesland zu Bundesland verschiedenen Sozialhilfegesetze auf ein Bundessozialhilfegesetz zu vereinheitlichen, das gemeinsam mit einer Reform der Notstandshilfe die Einführung einer bundesweiten bedarfsorientierten Mindestsicherung bedeutete. Diese muss genügend hoch sein, um tatsächlich Existenz sichernd zu wirken, gleichzeitig muss im Zusammenspiel mit Aktivierungsmaßnahmen auch ein finanzieller Anreiz zur Arbeits(wieder)aufnahme gegeben sein. Es darf dabei aber nicht nach anglo-amerikanischem Beispiel um *welfare-to-work* gehen, sondern es bedarf auch grundlegender organisatorischer Änderungen: Das Prinzip einer einzigen Anlaufstelle bzw. Fallbetreuung und die Forderung nach integralen Sozialsystemen sind praktikable Vorschläge, die KlientInnen zu begleiten und auf individuelle Problemlagen rasch, unbürokratisch und effektiv reagieren zu können.

Zusammenfassung

Insgesamt wird deutlich, dass von ArbeitnehmerInnenseite sehr viele Vorschläge existieren. Es wird sicherlich zu Recht kritisiert, wenn Politik nur Reagieren und Abblocken von Vorschlägen der Gegenseite bedeutet. Jede Institution muss in dieser Hinsicht auch immer wieder selbstkritisch ihr eigenes Agieren hinterfragen. Allerdings darf man ein ebensolches Verhalten auch vom politischen Gegenüber einfordern. Keine Seite hat das Recht, unverrückbare Bedingungen zu stellen.

Die Konzepte des anderen ernstzunehmen und durchzudenken, gebietet der politische Anstand. Für die Sozialpolitik im Speziellen gilt daher, dass sie nur dann eine Chance hat, vom Krisengebiet zu fruchtbarem Boden zu werden, wenn Lösungen gesucht werden, die nicht eine Gruppe gegen eine andere ausspielen, sondern die dem Anspruch nach Fairness, gesamtheitlicher Sicht und struktureller Nachhaltigkeit genügen.

Beschäftigungspolitische Relevanz einer Lohnnebenkostensenkung

Helmut Höpflinger, Anton Rainer

1. Einleitung

Die Lohnnebenkosten (LNK) spielen schon lange eine Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion. So waren sie bereits Thema bei der Debatte um die letzte große Steuerreform vor vier Jahren, die dann unter der Regierung Klima 1999 beschlossen wurde. Zwar kam es damals nicht zu der v. a. unter dem Blickwinkel der Beschäftigungsstimulation argumentierten Senkung, Schätzungen über mögliche positive Auswirkungen auf die seinerzeit für österreichische Verhältnisse relativ hohe Arbeitslosigkeit wurden jedoch angestellt.

Die Regierung beschloss in ihrem Koalitionsübereinkommen 2000 eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten, die bislang teilweise auch umgesetzt wurde, und zwar in Form der Urlaubsaliquotierung, des Wegfalls des Postensuchtages und der Senkung des Krankenversicherungsbeitrages für Arbeiter. Zu einer Senkung anderer Sozialversicherungsbeiträge bzw. sonstiger den LNK zuzurechnenden Abgaben kam es bis dato allerdings nicht. Doch wurde die Forderung nach voller Einlösung dieses Punktes des Koalitionsübereinkommens in den letzten Monaten wieder erhoben.¹ Die öffentliche Diskussion der letzten Zeit wurde aber auch durch spezifischere Vorschläge bereichert, wie jenem der Wirtschaftsforscherin Gudrun Biffl, die LNK nur für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu senken. Dies wiederum erfuhr von diversen Seiten Ablehnung. Als Gegenargumente wurden die Nichtvereinbarkeit mit sozialen Werten angemerkt, aber auch der Hinweis, dies werde bereits im Rahmen des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums praktiziert. Auch mit dem Verweis auf die Untauglichkeit des deutschen „Kombi-Lohn-Modells“ wurde der Vorschlag der Wirtschaftsforscherin zurückgewiesen.²

Nicht nur in Deutschland wird die Frage schon seit Jahren umfassend diskutiert.³ Auch in internationalen Einrichtungen, wie beispielsweise der OECD und der EU, sind die LNK ein Thema. Letztere erwähnt in ihren Beschäftigungspolitischen Leitlinien explizit deren Senkung als einen

Ansatzpunkt zur Hebung der Beschäftigung; die Mitgliedsländer werden dort aufgefordert, „... unter Berücksichtigung des jeweiligen Niveaus, wo angebracht ...“ derartige Schritte zu setzen.⁴

2. Die österreichischen Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich

Was unter LNK verstanden wird, ist eine nicht einfach zu beantwortende Frage; verschiedene Definitionen führen häufig dazu, dass in der politischen Diskussion ihr Anteil mit sehr unterschiedlichen Prozentsätzen (manchmal mit über 100) angegeben wird. Zudem ist die relative Höhe der LNK nicht das für die Beschäftigung Entscheidende, vielmehr kommt es auf die gesamten Arbeitskosten bzw. die Produktivität an. Hier soll nicht näher auf deren Entwicklung eingegangen werden. Es herrscht weitgehend die Ansicht, dass die Reallöhne in Österreich sehr flexibel sind und die makroökonomische Performanz positiv beeinflussen.⁵ Österreich weist auch seit Beginn der 60er Jahre innerhalb der EU eine der günstigsten Entwicklungen der Lohnstückkosten auf.⁶

Um begrifflich Klärung zu schaffen, hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen einen Versuch unternommen.⁷ Die Höhe der österreichischen LNK im internationalen Vergleich hängt ganz von der Verwendung der Definition ab. Das von der ILO empfohlene Schema unterscheidet zwischen direkten und indirekten Arbeitskosten. Erstere enthalten außer dem so genannten Anwesenheitslohn auch Sonderzahlungen sowie die Entlohnung für nicht geleistete Arbeit, wie beispielsweise Urlaub, Feiertage etc., letztere umfassen im Wesentlichen Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Arbeitgeberabgaben. So gemessen, betragen die indirekten ca. 20% von den gesamten Arbeitskosten. Dies ist in Relation zu den anderen EU-Staaten durchaus ein mittlerer Wert.⁸ Nur gemäß einer Alternativdefinition, die zwischen Direktlohn und LNK unterscheidet, hat Österreich mit ca. 100% einen relativ hohen Wert. Als Direktlohn wird nach diesem Schema im Wesentlichen der Grundlohn samt Zuschlägen verstanden, zu den LNK werden alle übrigen Aufwendungen des Arbeitgebers, also u. a. neben den Sozialversicherungsbeiträgen und der Kommunalsteuer auch die Sonderzahlungen, gezählt. Der hohe Wert von ca. 100% kommt einerseits dadurch zustande, dass nach diesem Definitionsschema die in Österreich relativ stark ausgeprägte Komponente der Sonderzahlungen zu den LNK gezählt wird. Andererseits ist dafür auch der Umstand verantwortlich, dass die LNK als Prozentsatz vom Direktlohn und nicht, wie in der von der ILO empfohlenen Version, als Anteil von den gesamten Arbeitskosten gerechnet werden. Markant niedrigere Werte, wie beispielsweise jener von Dänemark, sind auch einfach Ausdruck einer insgesamt anderen Aufkommensstruk-

tur. Dort wird nämlich das System der sozialen Sicherheit nur zu einem sehr kleinen Teil aus lohnabhängigen Beiträgen finanziert, vielmehr funktiert das allgemeine Steueraufkommen als finanzielle Ressource dafür (dementsprechend höher ist dort auch die Einkommensteuer). Aus österreichischer Sicht ist die dänische Finanzierungsalternative verteilungspolitisch besonders bezüglich des Familienlastenausgleichsfonds (4,5% DG), der Wohnbauförderung (je 0,5% DG und DN) und der Kommunalabgabe (3%) relevant. Diese Belastungen des Produktionsfaktors Arbeit sind ein beträchtlicher Teil des gesamten Steuerkeils (*tax-wedge*)⁹ und werden somit von den unselbstständig Beschäftigten getragen, die damit getätigten Ausgaben kommen jedoch weit größeren Teilen der Bevölkerung zugute. Ähnlich kann man auch in Bezug auf die aus der Arbeitslosenversicherung finanzierten Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik argumentieren.

Für einen internationalen Vergleich können grundsätzlich Mikro- oder Makrodaten herangezogen werden. Die Mikrodaten können – wie auch die Makrodaten – aus Statistiken gewonnen werden. Meist werden sie aber auf Basis der gegebenen Rechtslage (modellmäßig) berechnet, weil man in diesem Fall nicht auf die Statistiken warten muss, sondern ex-ante-Daten ermitteln kann.

Die wahrscheinlich bekannteste internationale Statistik zu lohnabhängigen Abgaben ist die von der OECD jährlich herausgegebene Studie „Taxing Wages“.¹⁰ Diese zeigt die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabgaben sowie die Transfers für einen durchschnittlichen Industriearbeiter („Average Production Worker“, kurz APW) mit unterschiedlichem Einkommen und Familienstand. Da die Arbeitgeberabgaben (AGA) in allen OECD-Ländern unabhängig vom Familienstand sind, werden in Tabelle 1 lediglich die AGA für einen ledigen Arbeiter ohne Kinder gezeigt. Bei Angabe von zwei Zahlen bezieht sich die erste auf einen Arbeiter mit 2/3 des APW-Einkommens und die zweite auf einen mit durchschnittlichem Einkommen. In der neuesten „Taxing Wages“-Studie sind für 2001 die AGA nicht gesondert veröffentlicht, sondern einerseits die Arbeitnehmerabgaben (ANA; Einkommen- bzw. Lohnsteuer und AN-SV-Beiträge) in Prozent des Bruttolohns und andererseits alle Abgaben (ANA+AGA) in Prozent der Lohnkosten (=Bruttolohn+AGA). Daraus wurden die AGA in % des Bruttolohns errechnet.¹¹

Die Makrodaten wurden auf Basis der EK-Studie „Strukturen der Steuersysteme“¹² errechnet. Diese weist für alle EU-Länder den so genannten „impliziten Steuersatz auf Arbeit“ aus, das ist die Summe der beschäftigungsbezogenen Steuern in Prozent der Lohnkosten. Mit Hilfe der Anteile an ANA und AGA an den Steuern insgesamt wurden die AGA in Prozent der Lohnkosten heraus- und auf Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme umgerechnet.¹³ Wie für die obigen Mikrodaten wurde der

Tabelle 1: Arbeitgeber-Abgaben (AGA) in % der Bruttolöhne

	AGA f. Industriearbeiter mit niedr./durchschn. Einkommen Durchschnitts-Grenz- steuerbelastung 2001		Summe der AGA bezogen auf die Bruttolohn- u. -gehaltssumme in den Jahren 2000 2001	
Belgien	30%/31%	35%	19%	19%
Dänemark	1%	0%	2%	1%
Deutschland	20,5%	20,5%	16%	16%
Finnland	25%	25%	25%	25%
Frankreich	28%/41%	96%/41%	28%	27%
Griechenland	28%	28%	19%	18%
Großbritannien	8%/9%	12%	7%	7%
Irland	8%/12%	9%/12%	7%	7%
Italien	34%	34%	31%	31%
Luxemburg	14%	14%	11%	11%
Niederlande	16%	18%/12%	10%	9%
Österreich	29%	29%	21%	21%
Portugal	24%	24%	19%	19%
Schweden	33%	33%	29%	30%
Spanien	31%	31%	20%	21%
Island	5%	5%		
Norwegen	13%	13%		
Polen	20%	20%		
Schweiz	11,5%	11%		
Slowakei	38%	38%		
Tschechien	35%	35%		
Türkei	22,5%	22%		
Ungarn	41%/39%	34%		
Australien	0%	0%		
Japan	10,5%	10%		
Kanada	7%	7%		
Korea	9%	9%		
Mexiko	16%/15%	10%/14%		
Neuseeland	0%	0%		
USA	8%	8%		

Bezug zu den Bruttobezügen hergestellt, da die AGA in Prozent einer Bemessungsgrundlage festgelegt werden, die üblicherweise den Bruttobezügen sehr nahe kommt.

„Taxing Wages“ enthält nur teilweise jene beschäftigungsabhängigen Abgaben, die in der OECD Revenue Statistics¹⁴ unter „Taxes on payroll and workforce“ ausgewiesen sind. Soweit diese nicht in den AG-SV-Beiträgen stecken, werden sie meist deswegen nicht berücksichtigt, weil sie sich nur auf bestimmte Gruppen von unselbstständig Beschäftigten beziehen oder nur in bestimmten Regionen bzw. regional unterschiedlich eingehoben werden. Obwohl also in den Steuern auf Arbeit mehr Steuern enthalten sind, sind die daraus errechneten AGA-Bruttolöhne und -gehälter-Relationen deutlich niedriger als jene aus den „Taxing Wages“-Daten. Dies erklärt sich daraus, sich die AGA nur auf Teile der Bruttobezüge beziehen und dass fast alle Länder eine Höchstbeitragsgrundlage zumindest für den größten Teil der Sozialversicherung festlegen. Solche Durchschnittsdaten scheinen daher für wirtschaftspolitische Analysen weniger geeignet, weil es z. B. für einen Unternehmer, der einen wenig oder durchschnittlich verdienenden Arbeiter beschäftigt, unerheblich ist, ob für einen Angestellten mit hohen Bezügen relativ weniger SV-Beiträge anfallen oder ob für Beamte weniger AGA zu leisten sind.

Die Mikrodaten erlauben es außerdem, Grenzsteuersätze zu berechnen. Dies ist insofern von Bedeutung, als durchschnittliche und marginale Steuersätze sehr unterschiedliche Beschäftigungseffekte haben. Wie der Vergleich dieser Sätze zeigt, sind die AGA in den meisten Ländern (annähernd) proportional, wodurch sich im Zusammenwirken mit der Höchstbeitragsgrundlage letztlich ein degressiver Verlauf ergibt. Allerdings liegen die Höchstbeitragsgrundlagen im Allgemeinen über dem Einkommensbereich, der beschäftigungspolitisch relevant ist. Die progressivsten AGA im mittleren Einkommensbereich weist Frankreich auf, das – ebenso wie Belgien – vor kurzem die AG-Beiträge speziell für den Niedriglohnbereich gesenkt hat. Auch für Großbritannien und Irland zeigt sich ein progressiver Verlauf. In einigen Ländern liegen die marginalen unter den durchschnittlichen Sätzen. Der degressive Effekt dürfte in diesen Fällen auf einen Fixbetrag je Beschäftigten neben den lohnabhängigen AGA zurückzuführen sein.

3. Beschäftigungseffekte der Lohnnebenkosten

3.1 Theorie betreffend Auswirkung von Veränderungen der steuerlichen LNK

Die Effekte von Änderungen der Dienstgeberabgaben hängen naturgemäß wesentlich von der Inzidenz dieser Abgaben ab, d. h. davon, wer diese Abgaben bzw. deren Änderung letztlich trägt. Abgesehen von

einem – wenig realistischen – Produktionsstopp bei Erhöhung oder (Neu-)Beginn einer Produktion bei bzw. wegen einer generellen Senkung von LNK gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, wie Arbeitgeber auf derartige Änderungen reagieren können:

- 1.) Es gibt keine Überwälzung der veränderten Lohnkosten, d. h. eine Senkung der LNK erhöht bzw. eine Erhöhung mindert den Gewinn.
- 2.) Die Dienstgeberabgaben werden auf die Bruttolöhne rückgewälzt, indem z. B. bei den Lohnverhandlungen Erhöhungen/Senkungen als Argument für niedrigere/höhere Abschlüsse durchgehen.
- 3.) Änderungen der LNK werden in die Verkaufspreise überwälzt. Dies bedeutet ebenfalls eine teilweise, etwas verzögerte Überwälzung auf die Löhne, weil sich dadurch die Reallöhne ändern.
- 4.) Die Produktion wird angepasst, um eine günstigere Kostenrelation zu erreichen.
- 5.) Mittelfristig bis längerfristig besteht auch die Möglichkeit, eine andere Arbeit-Kapital-Relation zu wählen.
- 6.) Eine zwischenstaatliche Verlagerung der Produktion findet wahrscheinlich nur bei großen relativen Veränderungen der LNK und im Zusammenwirken mit anderen Faktoren statt.

Nach neoklassischer Auffassung wären 4.) und 5.) von wesentlicher Bedeutung: Bei einer üblichen Produktionsfunktion mit konstanten oder abnehmenden Skalenerträgen würde bei einer Lohnkostensteigerung die Produktion zurückgenommen und gleichzeitig (also kurzfristig, da Kapital beliebig zum Zinssatz = Realkapitalrendite von einer externen Institution geleast werden kann) die Kapitalintensität erhöht. Ebenfalls gleichzeitig würde sich ein neuer niedrigerer Gleichgewichts(brutto)lohn ergeben.¹⁵ Tatsächlich scheinen diese Reaktionen wenig relevant, weil durch Produktionssenkungen nur selten eine Stückkostensenkung – wegen der Fixkosten meistens das Gegenteil – erreicht wird und Änderungen der Arbeit-Kapital-Relation (falls überhaupt eine wirtschaftlich vernünftige Alternative vorhanden ist) im Allgemeinen mit Investitionen und nicht kurzfristig bewältigbaren Strukturänderungen verbunden sind.

Es scheint realistisch anzunehmen, dass die Reaktion auf LNK-Änderungen asymmetrisch ist, d. h. dass auf Erhöhungen anders reagiert wird als auf Senkungen. Während etwa Erhöhungen von Dienstgeberabgaben sehr wohl als Argumente für moderate Lohnabschlüsse herangezogen werden, wird aus niedrigeren LNK keine Forderung nach höheren Lohnsteigerungen abgeleitet. Somit dürfte eine merkbare Auswirkung von steuerlichen LNK-Senkungen auf die Bruttolöhne und -gehälter eher unwahrscheinlich sein, während sich LNK-Steigerungen negativ auf die (Steigerungen der) Bruttobezüge auswirken können. Allerdings kann bei realistischer Betrachtung auch dieser Effekt als eher gering angenommen werden.

Was die ersten beiden Reaktionen betrifft, so besteht sicherlich die Tendenz, auf LNK-Senkungen nicht zu reagieren und damit einen höheren Gewinn zu lukrieren, LNK-Erhöhen jedoch im Preis unterzubringen. Inwieweit das gelingt, ist allerdings von einer Reihe von Faktoren abhängig, wie etwa von der allgemeinen konjunkturellen Lage, der Konkurrenzsituation (z. B. vorgegebener Weltmarktpreis) oder der Preiselastizität der Nachfrage des eigenen Produktes.

Wegen dieser wahrscheinlichen Asymmetrie der Inzidenz ist es höchst problematisch, Ergebnisse von ökonometrischen Zeitreihenschätzungen über einen Zeitraum, in dem fast ausschließlich Erhöhungen von steuerlichen LNK stattgefunden haben, für Simulationen von Senkungen von DG-Abgaben heranzuziehen. Aber auch ohne dieses Problem haben ökonometrische Schätzversuche des Zusammenhangs LNK-Preise-Löhne wegen der Vielzahl von Einflussfaktoren auf Preise und Löhne kaum Aussicht auf Erfolg.

Bei Nicht-Überwälzung höherer Lohnkosten kann es wegen der niedrigeren Rendite zu geringeren Investitionen kommen, obwohl eine Substitution von Arbeit durch Kapital zur gegenteiligen Auswirkung führen sollte. Der grundsätzlich negative Effekt auf den privaten Konsum dürfte in Anbetracht der gewöhnlich niedrigeren Konsumneigung von Unternehmern kaum ins Gewicht fallen. Werden hingegen sinkende LNK nicht in den Verkaufspreisen weitergegeben, dürfte die dadurch bedingte Gewinnerhöhung kaum zu merkbaren Investitionseffekten führen. Der Konsumeffekt wird ebenfalls gering sein.

Bei Rückwälzung höherer LNK auf die Bruttolöhne sinken die verfügbaren (nominellen) Einkommen der Arbeitnehmer, und es ist eine stärkere negative Auswirkung auf den Konsum zu erwarten als bei Nicht-Überwälzung. Eine Vorwälzung auf die Preise führt zu einer Senkung der verfügbaren Realeinkommen der Konsumenten mit entsprechend negativer Auswirkung auf den privaten Konsum. Grundsätzlich kann der negative Einkommenseffekt durch höhere Löhne und Transfers kompensiert werden, die Folge wäre eine so genannte Preis-Lohn- oder Lohn-Preis-Spirale mit für einige Zeit höherer Inflation. Ob sich dies positiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auswirkt, ist nicht zuletzt von der Höhe der Inflation vor der Erhöhung der LNK abhängig. So wäre es etwa durchaus denkbar, dass Japan durch Einführung zusätzlicher Arbeitgeberbeiträge bzw. -abgaben sowohl der die Nachfrage bremsenden Deflation entgegenwirken und dadurch Mittel zur Verringerung der Neuverschuldung und/oder für einen Ausbau des Sozialversicherungssystems erhalten könnte.

Werden LNK-Senkungen in Form niedrigerer Preise an die Konsumenten weitergegeben, steigen zwar – zumindest kurzfristig – die Realeinkommen. Es ist jedoch fraglich, ob reale Einkommenssteigerungen ähn-

lich bewusst wahrgenommen werden wie nominelle. Ob es auch mittelfristig zu einem Anstieg der realen Einkommen kommt, hängt außerdem davon ab, ob und wie die Preissenkungen bzw. niedrigeren Preissteigerungen auf die Löhne und Gehälter durchschlagen. In Situationen mit sehr niedriger Inflation könnte es zu partieller Deflation und zu Deflationserwartungen kommen, was zu Zurückhaltung bei der privaten Nachfrage führen und den Einkommenseffekt abschwächen würde. Jedenfalls scheint eine LNK-Senkung bei Stagflation näher liegend zu sein als bei einer Rezession mit niedriger Inflation oder sogar Deflation.

Bei gravierenden Änderungen der Lohnkosten kann es selbstverständlich zu internationalen Produktionsverlagerungen kommen. Unter dem Schlagwort „Wirtschaftsstandort“ wird diesem Aspekt derzeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings ist zu bemerken, dass im Allgemeinen Wechselkursschwankungen zu weit größeren Änderungen der relativen Lohnkosten führen als Änderungen von Lohnnebenkosten und dass die sehr unterschiedlichen Produktivitäten eine mindestens ebenso große Rolle spielen. Der Wegfall des Wechselkursrisikos und eine stärkere Ähnlichkeit der Wirtschaften im EURO-Raum könnten aber den diesbezüglichen Wettbewerb verschärfen. Umso wichtiger scheint es, die WWU zu einer „Sozialunion“ weiterzuentwickeln, um einem möglichen Sozialdumping vorzubeugen.

Von besonderer Bedeutung für die Auswirkungen von LNK-Änderungen ist auch die Frage, wofür die Mittel aus derartigen Abgaben verwendet werden. In Österreich – wie auch in den meisten anderen Ländern – werden sie hauptsächlich zur Finanzierung von Transfers herangezogen, wobei nur indirekt und zu einem geringen Teil (bei der Wohnbauförderung) eine Bindung an Ausgaben bzw. eine Nachfrage seitens der letztlichen Transferempfänger gegeben ist. Lediglich ein Teil des Sachaufwandes der Krankenversicherung sowie des Verwaltungsaufwands der anderen Sozialversicherungsträger und Fonds fällt unter direkt nachfragewirksame Ausgaben.

Trotzdem handelt es sich ohne Zweifel um wichtige Nachfragestützen, und diesbezügliche Änderungen – insbesondere Kürzungen – haben wahrscheinlich beträchtliche Effekte vor allem auf den privaten Konsum (da man annehmen kann, dass die Konsumneigung der Empfänger eher hoch und ihre Importneigung eher unterdurchschnittlich ist) und damit auf die wirtschaftliche Entwicklung. Werden Senkungen von lohnabhängigen Abgaben durch weniger (Sozial-)Ausgaben kompensiert, dürfte es in den meisten Fällen zu einer Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums kommen, wodurch der Beschäftigungseffekt per saldo wahrscheinlich negativ wird.¹⁶ Bei einem stark außenhandelsorientierten Land könnten allerdings diese Effekte durch erhöhte Exporte kompensiert werden.

So kommen Lehner und Walterskirchen (2002) in einer unten näher referierten Wifo-Studie zu LNK-Senkungen zum Ergebnis, dass von einer LNK-Senkung stärkere Impulse auf BIP und Beschäftigung ausgehen als von einer Verwendung der Beiträge für höhere Leistungen bzw. Transfers. Die bei hoher Außenhandelsverflechtung mögliche Verbesserung der Exporte dominiert die durch Einsparungen von Transfers bewirkte Minderung der realen Kaufkraft. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Modellrechnung die personelle Einkommensverteilung unberücksichtigt lässt und so möglicherweise die Konsumneigung der Transferbezieher unterschätzt. Außerdem handelt es sich um einen Fall von „*beggar-my-neighbour-policy*“, d. h. um einen Versuch, eigene Wachstums- und Beschäftigungsprobleme auf Kosten anderer Länder zu lösen. Falls diese dann ähnliche Maßnahmen ergreifen, ist eine allgemeine Wirtschaftsabschwächung wahrscheinlich.

Lässt man die LNK-Senkung auf das Defizit durchschlagen, ergeben sich kurzfristig – abgesehen von der Leistungsbilanz – ausschließlich positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, zum einen durch die Verbilligung der Arbeitskräfte, zum anderen infolge der erhöhten verfügbaren Einkommen. Wegen der dadurch bedingten Mehreinnahmen („Selbstfinanzierungseffekt“) wird zwar die Defiziterhöhung geringer ausfallen als die diskretionäre Senkung der LNK. Trotzdem kommt es zu einem Anstieg der Staatsschulden, was längerfristig wirtschaftlich problematisch sein kann. Dies gilt insbesondere für die Belastung künftiger Budgets durch zusätzliche Zinsen. Abgesehen davon dürften direkt nachfragewirksame Mehrausgaben einen stärkeren Wachstums- und Beschäftigungseffekt haben, sodass im Vergleich dazu eine LNK-Senkung in gleichem Ausmaß eine ziemlich teure beschäftigungspolitische Maßnahme ist.

Eine dritte Möglichkeit der Finanzierung ist die Erhöhung anderer Steuern oder Staatseinnahmen bzw. eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage von lohnabhängigen Abgaben auf andere Kostenfaktoren oder Wertschöpfungskomponenten. Grundsätzlich ist in diesem Fall der Einkommenseffekt neutral, und es bleibt der tendenziell positive Beschäftigungseffekt durch die Senkung der Lohnkosten. Allerdings wird dieser Effekt eher gering sein und könnte sich bei degressiver Verteilungswirkung beider Maßnahmen zusammengenommen sogar umkehren. Dies dürfte auch der Hauptgrund sein, warum der sog. „*double dividend*“-Effekt von aufkommensneutralen Umweltabgaben empirisch schwer nachweisbar ist. Trotzdem sind solche Umschichtungen – insbesondere bei angespannter Budgetlage und bereits hoher Steuerbelastung – eine interessante Alternative.

Eine allgemeine LNK-Senkung ist daher aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wenig effizient, d. h. bei großem Einnahmenausfall für die öffentli-

che Hand ist nur eine geringe Beschäftigungswirkung zu erwarten. Wenn gleichzeitig entsprechend hohe Einsparungen bei deutlich nachfragewirksamen Ausgaben getätigt werden, ergibt sich wahrscheinlich ein negativer Beschäftigungseffekt. Bei gezielter LNK-Senkung für besondere arbeitsmarktpolitische Problembereiche – wie etwa für wenig qualifizierte Arbeitnehmer – könnte allerdings die Effizienz deutlich gesteigert werden. Ebenso wäre es günstig, den wegen der Höchstbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung degressiven Verlauf der Arbeitgeberabgaben in einen progressiven umzuwandeln. Dadurch käme es erstens bei unveränderter Durchschnittsbelastung zu einer Senkung der Lohnkosten für Niedrigverdiener, bei denen nach allgemeiner Auffassung die Beschäftigung besonders stark auf Lohnkostenänderungen reagiert. Zweitens würde dies einen Anreiz für die Arbeitgeber darstellen, die Arbeitszeit je Beschäftigten eher niedrig zu halten und stattdessen mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen.

3.2 Empirische Studien zum Beschäftigungseffekt der Lohnnebenkosten

Ein Typ auffindbarer Studien bezieht sich ausschließlich auf den Arbeitsmarkt und wird demgemäß partialanalytisch bezeichnet. In diesem Rahmen weisen mehrere Längsschnittuntersuchungen darauf hin, dass eine Erhöhung von LNK tatsächlich, zumindest teilweise, auf die Löhne überwältzt wird und kurzfristig negative Folgen für Beschäftigung/Arbeitslosigkeit haben kann.¹⁷ Vermutlich hängt das Ausmaß der Überwälzung von der Art der Lohnbildungsprozesse in einer Volkswirtschaft ab;¹⁸ stärker zentralisierte/koordinierte Systeme tendieren möglicherweise stärker dazu. Hofer-Pichelmann¹⁹ kamen in einer Untersuchung 1996 für Österreich zu dem Ergebnis, dass sich der Anstieg der LNK mittelfristig zu etwa 30 bis 40% in den realen Arbeitskosten niederschlagen würde (nachdem sie drei Jahre davor etwas höhere Werte ermittelt hatten) und somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich mitverursacht hätte. Weiters vermuteten sie, dass in Fällen der Erhöhung der Dienstgeberbeiträge mit stärkerer Überwälzung in die Löhne zu rechnen sei, als wenn Dienstnehmerbeiträge erhöht würden.

Eine Reihe einschlägiger Untersuchungen weist bei einer Erhöhung der LNK um 1 Prozentpunkt auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 0,1-0,3 Punkten hin.²⁰

Partialanalytische Untersuchungen dieser Art, welche die durch eine Änderung des Steuerkeils herbeigeführten Wirkungen veränderter Arbeitskosten zu schätzen versuchen, berücksichtigen nicht die Effekte allfälliger Preisreaktionen. Weiters muss die Nachfrageseite – im Fall einer LNK-Senkung reduzierte Transferzahlungen bzw. allfällige Gegen-

finanzierungen des öffentlichen Einnahmenentfalls – in Betracht gezogen werden. Bei den Beratungen über die Steuerreform 1999 wurden die Senkung der LNK und die Möglichkeit einer Gegenfinanzierung durch eine Öko-Steuer ausführlich diskutiert, dann jedoch auf politischer Ebene verworfen.²¹ Eine WIFO-Studie von Köppl u. a. (1995) zeigt, dass die negativen Beschäftigungseffekte einer CO₂-Steuer nicht unbeträchtlich sein, diese jedoch durch Verwendung der Einnahmen für eine Senkung der LNK ins Positive verkehrt werden könnten.

Tyrväinen (1995), der eine vollständige Wirkungsanalyse versucht, kommt im Fall einer Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung um einen Prozentpunkt – bei Gegenfinanzierung durch eine entsprechend erhöhte Umsatzsteuer – zu einer langfristigen Beschäftigungszunahme von rund 0,2%. Eine Gegenfinanzierung durch höhere Einkommensteuer mindert nach seinen Berechnungen den Beschäftigungseffekt. Auch die EU-Kommission (1997) hat eine Senkung der LNK um einen Prozentpunkt mit einem makroökonomischen Modell geschätzt, wobei Gegenfinanzierung durch eine höhere Umsatzsteuer impliziert wurde. In Abhängigkeit von verschiedenen Annahmen über die Gestaltung der Transfers bzw. Leistungen der Sozialversicherung ergeben sich für den EU-Raum insgesamt zwischen 0,27% und 0,54% Beschäftigungszuwachs. Für Österreich werden in dieser Untersuchung kleinere Beschäftigungseffekte ausgewiesen, wobei die Kommission dies mit der höheren Überwälzung in die Löhne und dem absolut höheren Anhebungsbedarf bei der Umsatzsteuer begründet. Die Beschäftigungseffekte scheinen allerdings in beiden Studien unplausibel hoch, wenn man bedenkt, dass in den aus dem Jahr 1999 stammenden, unten angeführten Studien von WIFO und IHS bei größerem Senkungsvolumen und unkompensierten – also defizit- und damit einkommenserhöhenden – steuerlichen LNK-Senkungen deutlich niedrigere Auswirkungen geschätzt werden.

Generell lässt sich jedenfalls folgern, dass mit und ohne Gegenfinanzierung die Beschäftigungseffekte einer Lohnnebenkostensenkung von beispielsweise einem Prozentpunkt sehr bescheiden sein dürften.

Dies zeigen auch die speziell für Österreich verfügbaren Arbeiten von WIFO und IHS. Die WIFO-Studie von Walterskirchen u. a. (1999) schätzt die Effekte einer Senkung der LNK in mehreren Varianten. Ausgangspunkt ist ein Absenkungspotenzial von Sozialversicherungsbeiträgen ohne Gegenfinanzierung des Einnahmenausfalls. Die Beschäftigungseffekte variieren je nach Annahmen über die Weitergabe der LNK-Senkung in die Preise. Bei einem Senkungsvolumen von 16 Mrd. ATS wäre unter der Annahme teilweiser Preisreaktion der Beschäftigungseffekt nach zwei Jahren 6.400 (wobei ein Rückgang der Schwarzarbeit kaum zu erwarten wäre). Angenommen wird weiters, dass die zusätzliche

Beschäftigung in längerer Frist durch niedrigere Löhne (dies hätte höhere Exporte und Investitionen durch preisbestimmte Wettbewerbsfähigkeit zur Folge) bzw. höheren Konsum (bewirkt durch die geringeren Preissteigerungen) noch etwas zunehmen könnten.

Die IHS-Studie von Felderer u. a. (2002) gelangt zu etwas höheren Effekten, nämlich zwischen 11.000 und 16.500 zusätzlichen Beschäftigten. Dabei wird auf die Frage des Zeitraumes, in dem diese Effekte eintreten könnten bzw. das unterstellte Ausmaß der Weitergabe der LNK-Senkung in die Preise nicht näher eingegangen.

Die neuere WIFO-Studie von Lehner und Walterskirchen (2002) kommt bei einem Senkungsvolumen von 870 Mio € (0,2%-Pkte. IESG, 0,2%-Pkte. Unfallversicherung und 1%-Pkt. Arbeitslosenversicherung) zu einem kurzfristigen Beschäftigungseffekt von 5.000 (die Annahmen über die Weitergabe in die Preise werden nicht spezifiziert).

Zu den möglichen gesamtfiskalischen Effekten wird vom WIFO weiters angemerkt, dass die positiven Auswirkungen der Kostenentlastung auf BIP und Beschäftigung und in der Folge auf die öffentlichen Einnahmen den Einnahmenausfall höchstens zu einem Drittel kompensieren können. Schätzergebnisse darüber sind im Allgemeinen jedoch sehr unterschiedlich und hängen u. a. auch von den Annahmen über die Zahl jener Begünstigten, die vor Aufnahme jener Beschäftigung Transfers bezogen, und jener, die aus der stillen Reserve kommen, ab.

Schlussendlich werden in vielen Modellen keine langfristigen Gleichgewichtsanpassungen berücksichtigt.²² Reaktionen von Arbeitsangebot und -nachfrage sind bei kleinen Änderungen der LNK wahrscheinlich auch nicht sonderlich relevant, könnten aber bei einer gezielten größeren LNK-Senkung im Niedriglohnbereich, wie sie im anschließenden Kapitel behandelt wird, möglicherweise schon wirksam werden.

4. Tax-Benefit-Strategie im Niedriglohnbereich

Nachdem generelle LNK-Senkung beschäftigungspolitisch bald kein allzu großes Interesse mehr hervorriefen, hat sich die internationale Diskussion und Praxis stark der selektiven Betrachtung des Themas zugewandt – und hier v. a. dem Arbeitsmarktsegment der niedrig Qualifizierten.

Einen wichtigen Anstoß erhielt die Debatte durch die in den USA und Großbritannien schon seit längerer Zeit praktizierte Politik der Aufbesserung der Arbeitseinkommen gering qualifizierter Erwerbstätiger durch Transfers (*Earned Income Tax Credit bzw. Family Credit*).²³ Der Hintergrund im angelsächsischen Raum ist jedoch ein völlig anderer als beispielsweise in Deutschland, wo während der neunziger Jahre von unterschiedlicher Seite sehr heterogene Konzepte in die politische und theo-

retische Diskussion gebracht wurden. In den USA und Großbritannien ging es v. a. darum, die infolge der deregulierten Arbeitsmärkte und der relativ umfangreichen Zahl niedrig Qualifizierter entstandenen niedrigen Löhne aufzubessern. Damit soll die soziale Problemlage der sogenannten *working poor* gelindert werden.²⁴ Ohne zu übersehen, dass *working poor* auch in Kontinentaleuropa bzw. Österreich bittere Realität sind, geht es bei dieser Arbeit primär um die Möglichkeiten der Erhöhung der Arbeitsnachfrage, auch wenn eine beschäftigungsfördernde Strategie mittels Senkung von LNK nicht immer isoliert von der Angebotsseite betrachtet werden kann.

Hier ist der Ausgangspunkt die hohe und mit weiterem Fortschreiten der Globalisierung zu befürchtende Zunahme der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter und die Annahme, dass das herrschende Lohnniveau für die produktive Beschäftigung dieser Arbeitskräfte zu hoch sei. Gleichzeitig wird ein latentes, jetzt weitgehend ungenütztes (bzw. als Schwarzarbeit existierendes) Potenzial im Dienstleistungsbereich vermutet.

Im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik ist die gezielte Senkung der LNK eine wichtige Komponente einer kohärenten Strategie. Bezug nehmend auf die Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zum Zweck der Senkung der Arbeitskosten heißt es: „Hier gilt es ... zu prüfen, wie die Belastungen, insbesondere im Bereich der niedrig qualifizierten und gering bezahlten Arbeit, begrenzt werden können.“²⁵ Schon seit einigen Jahre wird diese Politik beispielsweise in Frankreich und den Niederlanden praktiziert, aber auch Belgien und Irland haben derartige Maßnahmen gesetzt. Besonders intensiv wurde in der letzten Zeit die Frage in Deutschland im Rahmen des so genannten „Bündnisses für Arbeit“ diskutiert.

Generell wird davon ausgegangen, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage (wie auch des Arbeitsangebots) in Bezug auf die Löhne im Segment der unteren Einkommensschichten vergleichsweise hoch ist.²⁶ Dort ist auch die Arbeitslosenquote überproportional. Quantifizierend äußert sich beispielsweise Kaltenborn (1999) für Deutschland. Er schätzt den Beschäftigungseffekt einer LNK-Senkung im Niedriglohnbereich gegenüber einer linearen Senkung über alle Einkommensbereiche (bei jeweils gleichem Senkungsvolumen) 3-mal höher. So wird dort im einzelnen gerechnet, dass ein Senkungsvolumen von 10,8 Mrd. DM in der Einkommensspanne zwischen 1.500 DM und 3.000 DM ca. 142.000 zusätzliche Beschäftigte generieren würde; die Effekte der Mittelaufbringung – sei es durch Ausgabenkürzung oder alternative Aufkommensquellen – bleiben dabei unberücksichtigt. In einem groben Analogieschluss würde dies in Österreich bei einem Mitteleinsatz von ca. 15 Mrd. ATS 28.000 Zusatzbeschäftigung bedeuten (bei Verwendung der Mittel für eine lineare Senkung der LNK ca. 9.000). Selbstverständlich können diese Werte

nicht als ökonometrische Schätzergebnisse betrachtet werden; solche müssten für Österreich noch errechnet werden.

Die Ergebnisse einzelner Studien sowie die ihnen zugrunde liegenden Annahmen liegen jedoch ziemlich weit auseinander. So ermittelt beispielsweise die Schätzung von Riphon u. a. (1999) 400.000 zusätzlich nachgefragte Arbeitskräfte.

Aber nicht nur die Elastizitäten des Arbeitsangebots bzw. der -nachfrage liegen bei einzelnen Schätzungen relativ weit auseinander, sondern auch die Ergebnisse mittel- bis langfristiger Gleichgewichtsdynamik scheinen unsicher. So kommt beispielsweise Kaltenborn (1999) zu dem Schluss, dass eine LNK-Senkung im Niedriglohnbereich zu einer signifikanten Zunahme des Arbeitsangebots führen würde und Beschäftigungseffekte allenfalls über die daraus resultierenden Lohnsenkungen entstünden. Das DIW (1999) wiederum meint, dass zusätzliche Beschäftigungseffekte aus einer Senkung von LNK im Niedriglohnbereich resultieren und keiner Lohnsenkung bedürfen; das für die Befriedigung der Nachfrage erforderliche Angebot sei im ausreichenden Maße in Form der Arbeitslosen vorhanden bzw. sei mit keiner Angebotsreaktion zu rechnen.

Eine grundlegende Problematik aller Modellrechnungen liegt vor, wenn man signifikante LNK-Senkungen (angenommen 20 Prozentpunkte im Segment der Niedriglöhne) simuliert, da die für die ökonometrischen Schätzungen aus der Vergangenheit zur Verfügung stehenden Beobachtungen in der Regel nur Veränderungen kleineren Ausmaßes betreffen.²⁷

In die Praxis umgesetzt haben eine LNK-Senkung im Niedriglohnbereich besonders die Niederlande. Eine detaillierte Beschreibung des dortigen Sozialversicherungssystems muss hier unterbleiben und ist auch für unsere Fragestellung nicht relevant. Hervorgehoben soll nur werden, dass ein Teil der Beiträge (jener für die so genannte Allgemeine Sozialversicherung) Anfang der neunziger Jahre in die Einkommensteuer integriert wurde. Schon diese Änderungen bewirkten eine Senkung der Arbeitskosten für gering Verdienende sowie der Abgabenlast der betroffenen Arbeitnehmer. Dies brachte stärkere Anreize für die Beschäftigung gering Qualifizierter und für Teilzeitbeschäftigung mit sich. Im anderen Bereich der Sozialversicherung wurden 1996 die Arbeitgeberbeiträge im Niedriglohnbereich um zunächst bis zu 5%, ab 1998 um bis zu 15% der Bruttoarbeitskosten gesenkt. Als Zielgruppe wurden jene Erwerbspersonen festgelegt, die bis zu 15% über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen und mindestens 32 Stunden pro Woche arbeiten. Teilzeitkräfte werden anteilmäßig entlastet.

Wie einem Bericht des Arbeitsministers²⁸ zu entnehmen ist, rechnete die niederländische Regierung mit einem positiven Beschäftigungseffekt von 50.000 bis 60.000. Sie räumt jedoch ein, dass die Ergebnisse wegen

der großen Konfidenzintervalle der Schätzungen mit Vorsicht zu bewerten seien, andererseits jedoch langfristig noch größere Effekte nicht auszuschließen seien. Die Zahl der begünstigten Personen beträgt etwa 16% aller Beschäftigten, die Aufwärtsmobilität der Arbeitskräfte wurde durch die Maßnahme anscheinend nicht behindert. Es soll an dieser Stelle auch nicht unerwähnt bleiben, dass gemäß inoffiziellen Informationen die letzte niederländische Regierung beabsichtigte, das Programm mittelfristig auslaufen zu lassen, da ihrer Auffassung nach am dortigen Arbeitsmarkt die Stimulation des Arbeitskräfteangebots größere Aufmerksamkeit erforderte. Dies kann allerdings angesichts der Tatsache, dass die Niederlande 2001 mit 2,4% gemeinsam mit Luxemburg die niedrigste Arbeitslosenquote unter 26 OECD-Ländern aufzuweisen hatten, nicht weiter verwundern.

In Frankreich wurden die Unternehmen seit 1993 schrittweise durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Personen, die bis zu 33% über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen, um bis zu 12% der Arbeitskosten entlastet. In einigen Branchen bzw. Regionen war die Entlastung sogar noch größer. Die Schätzungen über die Auswirkungen gehen auseinander und liegen zwischen 40.000 und 240.000 zusätzlichen Beschäftigten (bei einem Mitteleinsatz von ca. 40 Mrd. FFR).

Mitnahmeeffekte in verschiedener Form sind ein echtes Gestaltungsproblem bei der Senkung von LNK im Niedriglohnbereich. Alle Modelle sehen einen Zielgruppenbereich vor, der über die herrschenden Niedrigstlöhne hinausgeht. Dies hat zur Folge, dass all jene Dienstverhältnisse, die schon vor Beginn einer solchen Senkung existieren, mitgefördert werden. Begrenzen kann man das durch eine möglichst niedrige Obergrenze der Förderbarkeit (beispielsweise nur einige Prozent über den herrschenden Mindestlöhnen).

Ein spezielles, wenn auch nicht prinzipiell unlösbares Problem einer Senkung von LNK im Niedriglohnsegment ist die Vermeidung von Mitnahmeeffekten am Teilzeitarbeitsmarkt bzw. der Substitution von Vollzeit-arbeitsplätzen durch Teilzeit. Stellt man nämlich die Förderbarkeit auf eine Einkommensspanne von beispielsweise 500 € bis 1.000 € Monatslohn ab, so käme einerseits auch Teilzeitarbeit höher Qualifizierter in den Kreis der Begünstigung. Andererseits besteht für Unternehmen ein Anreiz, Vollzeit-arbeitsplätze mit einem Monatslohn von über 1.000 € in Teilzeitarbeitsplätze mit einem unter der Förderschwelle liegenden Lohn zu teilen, um dadurch in den Genuss der Begünstigung zu kommen. Dies könnte theoretisch vermieden werden, indem man die Förderbarkeit (d. h. die Reduktion der LNK) auf das Kriterium der Stundenlohnhöhe abstellt und – wie es die Niederlande praktizieren – für Teilzeitarbeit im Niedriglohnbereich lediglich eine aliquote Absenkung der LNK gewährt. Ein weiteres Problem ist die Verhinderung möglichen Missbrauchs.

Unternehmen und Arbeitnehmer könnten in betrügerischer Weise den Lohn offiziell niedriger angeben, um die Förderung zu lukrieren und den darüber liegenden Rest inoffiziell auszuzahlen. Diesbezüglich wird jedoch darauf verwiesen, dass ein solcher Anreiz auch ohne spezielle Förderung schon jetzt existiert. Eine Hemmung, dies zu tun, existiert allerdings wegen des damit verbundenen Verlusts an sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen, außerdem könnten entsprechende Kontrollen verstärkt werden.

Bender u. a. (1999) weisen auch auf die Möglichkeit hin, dass am oberen Ende der förderbaren Einkommensspanne durch die effektive marginale Besteuerung für Dienstnehmer kein Anreiz besteht, Arbeitsplätze mit einem Lohn über der Förderschwelle zu suchen und so die Aufwärtsmobilität gehindert würde. Durch eine entsprechend nicht-lineare Gestaltung des Progressionsverlaufs kann versucht werden, dem entgegen zu wirken.

5. Selektive Maßnahmen der Arbeitskostensenkung

Häufig werden als Alternative zu einer allgemeinen Senkung der LNK im Niedriglohnbereich selektive Instrumente, wie beispielsweise eine auf bestimmte Zielgruppen abgestellte Lohnsubvention oder Instrumente der so genannten Vermittlungsunterstützung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in die Diskussion gebracht. Hier soll kein umfassender Überblick über selektive Maßnahmen und ihre Wirkungen im Detail geboten, sondern bloß einige in diesem Zusammenhang relevant erscheinende grundsätzliche Überlegungen angestellt werden. Vorauszuschicken wäre, dass die Wahl für selektive oder allgemeine Maßnahmentypen primär vom angestrebten politischen Ziel abhängt. Vorab ist entscheidend, wie hoch der Problemdruck am Arbeitsmarkt eingeschätzt wird, und diesbezüglich sind Länder mit hoher Arbeitslosigkeit sicherlich vor größere Herausforderungen gestellt. Es geht also um die Frage, welche der Maßnahmen haben jeweils welche spezifischen Vor- und Nachteile.

Allgemeine Maßnahmen wie eine Absenkung der LNK im Niedriglohnbereich lassen die größeren Beschäftigungseffekte erwarten. Sie sind zeitlich unbeschränkt gedacht, während beispielsweise Einstellförderungen für Langzeitarbeitslose meist nur für eine begrenzte Zeit der Beschäftigung gewährt werden. Sowohl die dauerhafte Wirkung als auch der Verzicht auf die Einschränkung auf bestimmte Zielgruppen lässt von den allgemeinen Maßnahmen einen nachhaltigen Struktureffekt ausgehen; es ist mit einer Veränderung der langfristigen Rahmenbedingungen hinsichtlich (Gewinn-)Erwartungen von Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion für preiselastische Märkte zu rechnen. Nachteile sind die, v. a. durch mögliche Mitnahmeeffekte verursachten, relativ hohen Kos-

ten. Es soll jedoch an dieser Stelle daran erinnert werden, dass auch bei politischen Diskussionen über eine Senkung von Gewinnsteuern, die ebenfalls mit Wachstums- und Beschäftigungsförderung begründet wird, in der Regel kein Nachweis von Mitnahmeeffekten und Kosten-Nutzen-Relationen gefordert bzw. erbracht wird. Die Höhe der Kosten ist entscheidend von der Gestaltung der Maßnahme abhängig; je näher man die Obergrenze des Einkommensbereiches, den man zu fördern bereit ist, an die herrschenden Mindestlöhne heranführt, je niedriger werden die Mitnahmeeffekte und damit auch vermutlich die Kosten pro zusätzlich geschaffenem Arbeitsplatz sein. Manche Simulationen weisen auf ein nicht unbeträchtliches längerfristiges Selbstfinanzierungspotenzial einer LNK-Senkung hin, die die Netto-Kosten ebenfalls reduzieren können.

Selektive, zeitlich begrenzte Maßnahmen bieten zwar die Möglichkeit, die politisch erwünschte Zielgruppe relativ genau zu erfassen und damit auch die Kosten einzugrenzen. Ihre Wirksamkeit ist aber in dem Maße, wie sie ungeeignet sind, einen Strukturwandel auszulösen (keine Preis-Nachfragereaktionen), entscheidend eingeschränkt. Es sind bedeutende Verdrängungsprozesse anzunehmen. Auch die Kontrolle der Mitnahmeeffekte ist nicht immer garantiert, und ihre Kosten erhöhen sich durch den beträchtlichen administrativen Aufwand, der mit ihrer Implementation verbunden ist. Weiters ist die Fortbeschäftigung der durch die selektive Förderung Begünstigten nach Auslauf des Förderzeitraumes nicht garantiert. Besonders in Bezug auf Länder mit hohem Problemdruck muss auch darauf hingewiesen werden, dass selektive Maßnahmen nunmehr schon seit einigen Jahrzehnten in beträchtlichem Umfang eingesetzt werden, die Lösung der Arbeitsmarkprobleme jedoch noch nicht in Sicht ist. Ein noch breiterer Einsatz dieser Instrumente ist nicht zuletzt durch die Beschränkung der dafür erforderlichen bürokratischen Infrastruktur nicht ohne weiteres vorstellbar. Es gibt bzw. werden auch Fördermaßnahmen diskutiert, die auf bestimmte Zielgruppen konzentriert sind, jedoch zeitlich unbegrenzt gewährt werden (z. B. eine dauerhafte Absenkung der LNK für Ältere). Bei diesem Maßnahmentyp fällt zwar der administrative Aufwand weitgehend weg bzw. ist die Frage der Fortbeschäftigung nach Auslauf des Förderzeitraumes nicht mehr relevant, die Probleme der Verdrängungseffekte gelten jedoch auch für sie.

Abschließend soll zum Thema „allgemeine versus selektive Maßnahmen“ noch betont werden, dass sich diverse selektive Maßnahmen und eine generelle Senkung der LNK-Senkung im Niedriglohnbereich gegenseitig durchaus ergänzen können bzw. sollen. Ein steigendes Stellenangebot für gering Qualifizierte bedeutet auch eine verbesserte Möglichkeit der Arbeitsämter, Langzeitarbeitslose oder Behinderte mit Einstellförderung am Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Der Ergänzungscharakter kommt auch in den oben zitierten Beschäftigungspolitischen Leitlinie der Euro-

päischen Union²⁹ zum Ausdruck. Dort wird – ausgehend von der Annahme, dass eine gezielte Entlastung von LNK im unteren Einkommenssegment v. a. in kleinen und mittleren Unternehmen Zusatzbeschäftigung generieren würde – empfohlen, flankierend die Gründungsbedingungen für derartiger Betriebe, beispielsweise in Form eines erleichterten Zugangs zu zinsgünstigem Kapital, zu verbessern. Damit würde auch die Wirksamkeit einer LNK-Senkung steigen.

Eine Senkung der LNK im Niedriglohnbereich ist natürlich nie als ein Ersatz für Qualifizierungspolitik zu sehen, so wie man auch schon bisher nicht die in der aktiven Arbeitsmarktpolitik angewandten Instrumente der Langzeitarbeitslosenförderung als Ersatz für Höherqualifizierung bewertet hat. Vielmehr richten sich die beiden Strategien an verschiedene Zielgruppen bzw. versuchen, sehr unterschiedliche Probleme zu lösen.

Das sogenannte „Mainzer Modell“³⁰ ist – wie auch ähnliche andere Konzepttypen, die in Deutschland unter dem Begriff „Kombilohn“ in der Öffentlichkeit diskutiert bzw. wissenschaftlich analysiert wurden³¹ – seiner Natur nach deutlich von der oben diskutierten LNK-Senkung zu unterscheiden. Es setzt primär auf der Angebotsseite an und versucht so, das Lohnabstandsproblem zu lösen. Nachdem es zuvor ein Pilotprojekt war, hat man es seit März 2002 in der gesamten Bundesrepublik implementiert. Es soll nach Absicht des Gesetzgebers einen zusätzlichen finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme von Personen mit niedrigem Einkommen bewirken. Dabei werden Erwerbstätige mit einer mindestens 15-stündigen Wochenarbeitszeit mittels Sozialversicherungszuschuss an den Arbeitnehmer für die Dauer von maximal drei Jahren subventioniert. Das Monatsgehalt muss im Bereich zwischen 325 € und 897 € liegen. Die Förderung ist jedoch nur für neu entstehende Dienstverhältnisse vorgesehen; bestehende sind von der Förderung ausgeschlossen, außer es handelte sich vorher um eine geringfügige Beschäftigung. Der Wechsel von einer solchen, unter 325 € entlohten Arbeit in eine geförderte ist durchaus im Sinne dieser Maßnahme. Der Zuschuss ist nicht linear, d. h. höhere Einkommen werden geringer gefördert. Er beträgt beispielsweise für eine ledige Frau bei einem Monatseinkommen von 445 € 66 €, für einen verheirateten Arbeitnehmer mit 2 Kindern, dessen Ehepartner nicht erwerbstätig ist, bei einem Monatsverdienst von 1050 € einschließlich der in einem solchen Fall gewährten Familienzuschläge 241 €. Für den Arbeitsaufnahmeanreiz ist auch wichtig, dass dieser Zuschuss nicht auf eine gewährte Sozialhilfe angerechnet wird.

Das „Mainzer Modell“ entschärft damit für Arbeiten mit einem Lohn über der Geringfügigkeitsgrenze das im alten Regime schlagartige Einsetzen der Sozialversicherungspflicht und macht somit Teilzeitarbeit über der Geringfügigkeitsgrenze (nicht nur, aber auch für Unqualifizierte) lohnender. Das Fehlen eines ausreichenden Marktes für Teilzeitarbeit und

die „Flucht“ aus sozialversicherungspflichtigen Dienstverhältnissen waren die wichtigsten Motive für seine Einführung.³² Die Frage, ob eine solche Maßnahme politisch sinnvoll erscheint, hängt von der Einschätzung der Anreizwirkung des Abgaben- und Transfersystems ab, weiters von den durch den Angebotszuwachs zu erwartenden Nachfragereaktionen. Diese sind möglicherweise gering, sodass wohl auch Substitutionseffekte (geringfügige Beschäftigung durch Teilzeit über der Geringfügigkeitsschwelle) zu erwarten sind.³³ Unklar bleibt auch die Struktur der möglichen neuen Arbeitsplätze. Wie hoch der Anteil gering Qualifizierter mit niedrigem Stundenlohnsatz ist, bleibt offen. Die Maßnahme bedeutet eine Förderung der Teilzeit oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze, unabhängig von der Qualifikation der Arbeitsplätze.

6. Die EU-Osterweiterung als Argument für Lohnnebenkosten-Senkung

Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Sicherung der Standortqualität angesichts der zu erwartenden EU-Osterweiterung ist nicht selten als Begründung für die Notwendigkeit einer linearen LNK-Senkung zu hören. Diese Argumentation ist kaum nachvollziehbar.

Die Integration wirkt im Wesentlichen über drei Effekte:³⁴ Änderungen der Handelsströme bewirken bei den heimischen Produzenten geänderte Export- und Inlandsabsatzmöglichkeiten, Binnenmarkteffekte verursachen über verstärkten Wettbewerb Produktivitätssteigerungen und niedrigere Preise, und geänderte Investitionsverhalten lassen eine Zunahme von Auslandsinvestitionen in den MOEL erwarten. Die zu den Integrationsfolgen publizierten Arbeiten sind in der Regel von zwei Merkmalen gekennzeichnet. Zum einen weisen die makroökonomischen Analysen durchwegs positive Effekte für die österreichische Volkswirtschaft aus. Zum anderen erwartet man vereinzelt Gefährdungspotenziale.³⁵

Alle Effekte zusammengenommen lassen einen Anstieg des BIP als auch der Produktivität erwarten, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden wegen des zu erwartenden Produktivitätsschubes per Saldo zwar nicht positiv beeinflusst, doch ist auch keine wesentliche Beeinträchtigung anzunehmen. Die relativen Lohnstückkosten tendieren zum Rückgang.

Wanderungsbewegungen – eine weitere wichtige Dimension der Integration – werden, soweit bisher absehbar, auf Grund von vorgesehenen Übergangsbestimmungen nicht sofort wirksam werden.

Die insgesamt positive Integrationsdynamik wird branchen- bzw. regionsspezifische Anpassungen erfordern; es wird Gewinner und Verlierer geben. Ein genereller Arbeitskostenwettbewerb wäre jedoch sicher nicht die richtige Bewältigungsstrategie. Die Wettbewerbsposition der

heimischen Unternehmen ist durch ein komplexeres Set von Kriterien bestimmt, die Arbeitskosten allein nur ein Faktor unter mehreren. Neben der v. a. durch die Technologie bestimmten Produktivität spielen die Intensität des Faktors Arbeit sowie dessen Qualifikationsniveau, weiters die Relevanz des Qualitätswettbewerbes, als auch – v. a. den Dienstleistungssektor betreffend – die Handelbarkeit eine Rolle.³⁶ Nicht wenige Branchen werden mit steigenden Skalenerträgen auf Grund des sich vergrößernden Absatzmarktes rechnen können. Auch kann angenommen werden, dass sich durch die im Zuge der Integration verstärkt mögliche Faktorwanderung Vorteile lukrieren lassen, die durch räumliche Branchenkonzentration (Clusters) entstehen.

Eingedenk dessen ist, nicht zuletzt wegen der schon vor dem EU-Beitritt im Rahmen des aktuellen Handelsregimes weit fortgeschrittenen Integration, von einer allgemein guten Position der österreichischen Sachgüterproduktion auszugehen. Der Dienstleistungssektor wird in den Bereichen Bau, Handel, Straßengüterverkehr, Gaststätten und Reinigungsgewerbe hingegen einem gewissen Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Weiters wird eine deutliche regionsspezifische Verteilung des Zwangs zur Strukturanpassung erwartet. Branchen mit ungünstiger Wettbewerbsposition sind v. a. in ländlichen Grenzregionen betroffen; durch regionsspezifische Unterschiede in der Infrastruktur, der Qualifikation der Arbeitskräfte und anderen Standortgegebenheiten verstärken sich die Gefährdungspotenziale einzelner Regionen, wohingegen andere Gebiete bzw. städtische Agglomerationen eine Häufung von Merkmalen aufweisen, welche die künftige Wettbewerbsposition begünstigen.³⁷

Angeichts dieser Verhältnisse wird auch kaum ernsthaft eine Strategie des Arbeitskostenwettbewerbs empfohlen. Dass dies kein gangbarer Weg ist, zeigt schon ein Blick auf das Ausmaß der hohen Lohndifferenziale zwischen den MOEL und der EU, welche in der Größenordnung von 70% und mehr liegen, wobei noch anzumerken wäre, dass in einigen MOEL die Lohnnebenkosten höher sind als in Österreich (siehe Tabelle vorne). Zwar sind die Unterschiede der Lohnstückkosten wegen der in den MOEL viel geringeren Produktivität nicht so horrend, trotzdem könnte bei einer angenommenen Senkung der LNK in einer Bandbreite von ein bis zwei Prozentpunkten wohl nur vom sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein gesprochen werden. Eine die Wettbewerbsposition entscheidend verbessernde Wirkung ist mit einer solchen Strategie wohl kaum zu erwarten. Was aber noch viel mehr gegen eine derartige Politik spricht, sind die damit verbundenen Mitnahmeeffekte. Der überwiegende Teil der österreichischen Wirtschaft ist in einer Position, die auch ohne eine derartige Kostenentlastung von der EU-Osterweiterung zusätzliche Profite erwarten lässt (Kostenentlastung wird übrigens in gewissem Maße durch die auf geänderte Marktverhältnisse reagierende Lohnent-

wicklung ohnehin erwartet). Jene Bereiche, die einem echten Gefährdungspotenzial zuzurechnen sind, könnten ihre Position durch derartige LNK-Senkungen hingegen nicht entscheidend verbessern.

Eine Vorbereitungsstrategie besteht vielmehr in ganz anderen, offensiv zu nennenden Maßnahmen. Neben den traditionellen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. Weiterbildungsmöglichkeiten, sind es v. a. Struktur- und Regionalpolitik, die – gezielt auf die Problembereiche wirkend – Erfolg versprechen. Beratung und Information für Unternehmen, Förderung von Netzwerken im Grenzraum, Unterstützung von Unternehmensgründungen, Standort- und Technologiepolitik in Form von Kompetenzzentren, Förderung von Forschung und Entwicklung sind hier zu nennen. Aber auch regulierende Maßnahmen, die zum Ziel haben, schockartige Auswirkungen (beispielsweise auf grenznahe Dienstleister) in ihrem Tempo zu dämpfen, sollen als Möglichkeiten nicht übersehen werden.

7. Zusammenfassung

Im Einleitungskapitel werden die oft verwirrenden Unterschiede bei der Definition der LNK klärend dargestellt, und es wird festgehalten, dass die Höhe der steuerlichen LNK in Prozent der Bruttobezüge oder der Arbeitskosten in Österreich im internationalen Vergleich keineswegs exzeptionell ist. Die anschließenden theoretischen Überlegungen gehen von unterschiedlichen Überwälzungsmöglichkeiten von LNK-Änderungen aus und versuchen, die verschiedenen Wirkungskanäle bezüglich der Beschäftigung auszuloten. Sie legen den Schluss nahe, dass generelle LNK-Senkungen im Verhältnis zur damit einhergehenden Defiziterhöhung des Staates einen relativ schwachen positiven Beschäftigungseffekt haben, direkt nachfragewirksame Maßnahmen dürften hingegen einen stärkeren Beschäftigungseffekt haben. Eine aufkommensneutrale Umschichtung zu anderen Abgaben – etwa durch eine Erhöhung von Umweltafgaben – dürfte sich zwar ebenfalls in einer erhöhten Beschäftigung niederschlagen, allerdings in einem Ausmaß, das empirisch schwer nachzuweisen ist. Werden stattdessen – aus solchen steuerlichen LNK finanzierte – (Transfer-)Ausgaben gekürzt, leidet die Inlandsnachfrage relativ stark, und es ist fraglich, ob der daraus resultierende negative Beschäftigungseffekt durch erhöhte Exporte ausgeglichen werden kann. Danach wird die empirische Literatur betreffend Beschäftigungseffekte von LNK resümiert. Partialanalytische Schätzungen weisen zwar auf einen die Arbeitslosigkeit leicht erhöhenden Effekt eines Anstiegs der LNK hin, doch werden bei diesen Arbeiten Preisreaktionen bzw. Nachfragewirkungen vernachlässigt. Versuche, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von LNK-Senkungen zu schätzen weisen auf

geringe positive Beschäftigungseffekte hin. Speziell für Österreich vorliegende Analysen lassen vermuten, dass ein relativ hohes Senkungsvolumen kurzfristig nur sehr bescheidene Beschäftigungszuwächse, die überwiegend durch höhere Exporte entstehen, erwarten lässt (bei etwas über 1 Mrd. € nur ca. 6.000 zusätzliche Arbeitsplätze, wenn man eine teilweise Weitergabe in die Preise unterstellt). Um wie viel diese längerfristig höher sein könnten, lässt sich offenbar schwer schätzen.

Mögliche Finanzierungen einer LNK-Senkung über Einnahmen aus einer anderen Abgabe oder durch Kürzung von Transferausgaben dämpfen jedenfalls die positiven Beschäftigungseffekte. Den einschlägigen österreichischen Arbeiten sind dazu keine speziellen Quantifizierungen zu entnehmen, das WIFO hat jedoch in einer Studie über die ökonomischen Effekte einer CO₂-Steuer auf die Möglichkeit hingewiesen, dass bei einer bestimmten Art der Verwendung solcher Einnahmen (LNK-Senkung, Investitionen in Umweltschutz) nicht ausgeschlossen ist, dass die Beschäftigungseffekte per Saldo positiv sind.

Nicht hinreichend empirisch belegt scheinen die für die Beschäftigungseffekte wichtigen Preisreaktionen. Auch die Annahme, dass LNK-Senkungen analoge Marktreaktionen auslösen, wie dies die bisher beobachteten LNK-Erhöhungen taten, scheint empirisch nicht nachweisbar.

Was nun die Beschränkung einer LNK-Senkung auf den Niedriglohnbereich betrifft, so weist vieles darauf hin, dass dort deutlich höhere Nachfrageelastizitäten zu erwarten sind, auch wenn die Schätzergebnisse, beispielsweise für Deutschland, sehr weit auseinander liegen und die langfristigen Gleichgewichtsdynamiken sehr unterschiedlich beurteilt werden. Besonders die Niederlande und Frankreich haben konkrete Erfahrungen mit einer solchen Politik, und die Einschätzung der Beschäftigungserfolge der Regierung in Den Haag ist grundsätzlich positiv.

Bei einer gezielten Senkung der LNK im Niedriglohnbereich ist jedoch auf einige gravierende Probleme zu achten, deren Ungelöstheit hohe Mitnahme- bzw. Substitutionseffekte mit sich bringen kann. Dies betrifft u. a. die Vermeidung einer Förderung qualifizierter Teilzeitarbeit.

Als Lösungsalternative für die überproportional hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter wird anstelle einer Senkung der LNK häufig ein selektives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium – beispielsweise in Form von Lohnsubventionen – vorgeschlagen. Dieser Maßnahmentypus kann zielgruppengenaue(r) (beispielsweise für Langzeitarbeitslose oder Ältere) und damit auch mit geringerem Kostenaufwand eingesetzt werden. Er hat jedoch den Nachteil einer begrenzten Wirksamkeit. Obwohl er in einigen Ländern schon seit relativ langer Zeit und im beträchtlichen Umfang praktiziert wird, konnten die Arbeitsmarktprobleme damit nicht gelöst werden. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Wirksamkeit selektiver Maßnahmen, die v. a. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von den

öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen gesetzt werden, wird sicherlich durch Substitutionseffekte vernichtet. Man sollte solche Aktivitäten nicht als Alternative zur LNK-Senkung sehen, sondern vielmehr die Möglichkeiten einer Komplementarität in Betracht ziehen. So werden die Bemühungen der Arbeitsämter, Langzeitarbeitslose mittels Einstellbeihilfen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, durch ein größeres Stellenangebot unterstützt. Keinesfalls sind LNK-Senkungen als Alternative zur Qualifizierungspolitik zu verstehen; beide Ansätze verfolgen unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Ziele, ihr Einsatz sollte nach Maßgabe der existierenden Problemlagen beurteilt werden.

Schlussendlich wird die häufig als Motiv für eine LNK-Senkung angegebene Wettbewerbsposition der österreichischen Wirtschaft kritisch analysiert. Die im Zuge der bevorstehenden Osterweiterung erwarteten Anpassungserfordernisse können durch einen Arbeitskostenwettbewerb nicht bewältigt werden. Dazu sind einerseits die Lohndifferenziale zu den MOEL viel zu hoch, andererseits die Problemlagen punktuell auf einige österreichische Branchen bzw. Regionen konzentriert. Eine Entlastung der Gesamtwirtschaft über die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen hätte in diesem Sinne enorme Mitnahmeeffekte und würde zur Lösung der Probleme kaum beitragen.

Anmerkungen

¹ „Der Standard“ (17. 5. 2002) 23, „Der Standard“ (29. 8. 2002) 1, „NEWS“ 35 (2002) 46.

² „Der Standard“ (10./11. 8. 2002) 19.

³ „Die Zeit“ (16. 5. 2002) 31.

⁴ Europäischer Rat (2002).

⁵ Siehe dazu: Pichelmann et. al. (1998).

⁶ European Commission (1999).

⁷ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994).

⁸ Joumard (2002); weiters OECD (1997).

⁹ Nicht zu verwechseln sind die LNK mit dem Steuerkeil (*tax-wedge*); er beinhaltet alle Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor. Dieser effektive Steuersatz auf unselbstständige Arbeit (bezogen auf die Bruttolohnsumme) steht derzeit bei ca. 45%; siehe dazu: Koman (1999); weiters OECD (2002).

¹⁰ OECD (2001).

¹¹ $AGA/BL = ((AGA+ANA)/LK-ANA/BL)/(1-(AGA+ANA)/LK)$, wobei BL für Bruttolohn und LK für Lohnkosten steht.

¹² European Commission (2002).

¹³ Im ersten Schritt werden die AGA in % der Lohnkosten (LK) wie folgt berechnet: $AGA/LK = \text{impl. Steuersatz auf Arbeit} \times AGA/St/(ANA/St+AGA/St)$. Dann erfolgt die Umrechnung $AGA/BLG = AGA/LK \times (1+AGA/LK)$, wobei die Abkürzungen St für Steuern insg. und BLG für Bruttolohn- und Gehaltssumme steht.

¹⁴ OECD (2002).

¹⁵ Dies führt im bekannten Modell der Maximierung des Nutzens aus Konsum (Nettoeinkommen) und Freizeit zu einer Reaktion des Arbeitsangebots. Diese hängt von der Form der Nutzenfunktion ab, d. h. diese ökonomische Theorie kann nicht (allgemein)

die Richtung dieser Reaktion angeben. Meist wird jedoch ein positiver Zusammenhang zwischen Nettolohn und Arbeitsangebot angenommen. Tatsächlich scheint es realistischer, von einem konstanten Arbeitsangebot auszugehen. Jedenfalls ist uns kein Fall bekannt, dass Arbeitnehmer an ihren Arbeitgeber herangetreten sind, um so und so viele Minuten mehr oder weniger zu arbeiten, weil ihr Stundennettolohn sich gegenüber dem Vormonat geändert habe.

¹⁶ Die defizitneutrale Kürzung müsste übrigens daher über den primären Ausfall an DG-Abgaben hinaus gehen. Sie müsste nämlich auch die budgetäre Auswirkung dieser negativen wirtschaftlichen Effekte kompensieren.

¹⁷ Howell (1996); weiters Alun (1998).

¹⁸ Daveri, Tabellini (1997).

¹⁹ Hofer, Pichelmann (1996); weiters Pichelmann, Schuh (1997), Stiasny (1998).

²⁰ Howell (1996).

²¹ Bundesministerium f. Finanzen (1998).

²² Lehner, Walterskirchen (2002).

²³ Siehe beispielsweise OECD (1999).

²⁴ Siehe dazu Trabert (1999).

²⁵ Europäischer Rat (1999).

²⁶ Nickel, Bell (1996); weiters Bender et al. (1999), Buslei et al. (1999).

²⁷ Buslei et al. (1999).

²⁸ Minister für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Den Haag (1999).

²⁹ Europäischer Rat (2002).

³⁰ www.bundesregierung.de.

³¹ Dreger, Kempe, Kolb, Trabert (1998).

³² Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Rheinland-Pfalz (2000).

³³ Thalheimer, Zimmermann (1999).

³⁴ Krugmann (1987).

³⁵ Im Einzelnen siehe dazu u. a.: Breuss (2001); weiters Pollan et al. (1996), Walterskirchen, Dietz (1998), Keuschnigg, Kohler (1999).

³⁶ Im Einzelnen siehe dazu u. a.: Mayerhofer, Palme (2001).

³⁷ Ebendort.

Literatur

Alun, Th., The Effects of Tax Wedges on Hours Worked and Unemployment in Sweden (=IMF Working Paper W/98/152, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1998).

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Lohnnebenkosten (=Studie Nr. 69, Wien 1994).
Bender, Stefan; et al., Förderung eines Niedriglohnssektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht (=IAB-Kurzbericht 6, München 1999).

Breuss, F., Makroökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf alte und neue Mitglieder; in: Mayerhofer, Peter; Palme, Gerhard (Koordination), PEPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zu Vorbereitung der EU-Osterweiterung, Teilprojekt 12 (WIFO, Wien 2001).

Buslei, H.; et. al., Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich (=Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim 1999).

Bundesministerium für Finanzen, Bericht der Steuerreformkommission an den Bundesminister für Finanzen Rudolf Edlinger (Wien 1998).

Daveri, F.; Tabellini, G., Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries

- (=CEPR Discussion Paper No. 1681, Centre for Economic Policy Research, London 1997).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 66/27 (1999) 499-509.
- Dreger, Ch.; Kempe, W.; Kolb, J.; Trabert, L., Was bringt der Kombilohn?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4 (1998).
- Europäischer Rat, Beschäftigungspolitische Leitlinien der Europäischen Union (Brüssel 1999).
- Europäischer Rat, Beschluss vom 18. Februar 2002, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 60/60 (2002/177/EG).
- European Commission, DG II, Evolution of Wages and Productivity in the EU and the EURO Zone, II/234/99 – EN (Brüssel 1999).
- European Commission, DG TAXUD, Structures of the Taxation Systems in the EU 1995-2001 (Brüssel 2002, noch nicht publiziert).
- Felderer, B.; Hofer, H.; Schuh, U., Entlastungspotenzial bei den Lohnnebenkosten (Institut für Höhere Studien, Wien 2002).
- Hofer, H.; Pichelmann, K., Lohnbildung, Arbeitskosten und Wettbewerbsfähigkeit in Österreich (=Studie im Auftrag des BM für wirtschaftliche Angelegenheiten, Institut für Höhere Studien, Wien 1996).
- Howell, H. Z., Taxation and Unemployment (=IMF Working Paper WP/96/45, International Monetary Fund, Washington, D. C., 1996).
- Keuschnigg, Ch.; Kohler, W., Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the Present Member States: The Case of Austria, revised version (Wien, 15.9.1999).
- Köppl, A.; et. al., Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung in Österreich (WIFO, Wien 1995).
- Koman, R., Trends der effektiven Steuerbelastung in Österreich, in: Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft 1999–2003 (Institut f. Höhere Studien, Wien 1999).
- Krugman, P. R., Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa, in : Padoa-Schioppa, T. (Hrsg.), Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit (1987).
- Jourard, Isabelle, Tax Systems in European Union Countries, in: OECD Economic Studies 34/1 (2002).
- Lehner, G.; Walterskirchen, E., Möglichkeiten einer Senkung von Lohnnebenkosten (WIFO, Wien 2002).
- Mayerhofer, P.; Palme, G., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Österreichs Regionen, in: WIFO-Monatsbericht 11 (2001).
- Mayerhofer, P., Palme, G. (Koordination), PREPERATY – Teilprojekt 6/1: Sachgüterproduktion und Dienstleistungen: Sektorale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Integrationsfolgen (WIFO, Wien 2001); eine Zusammenfassung davon siehe in: WIFO Monatsberichte 11 (2001).
- Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung der Niederlande, Unveröffentlichter Bericht (Den Haag 1999).
- Nickel, St.; Bell, B., Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? (=Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 276, 1996).
- OECD Employment Outlook (Paris 1997).
- OECD, Making Work Pay, Report on the joint ELSA/ECO Workshop (Paris 10.-11.9.1999).
- OECD, Revenue Statistics 1965-2001 (Paris 2002).

- OECD, Taxing Wages (Paris 2001); früher herausgegeben unter dem Titel: The tax/benefit position of production workers (1995-1996: of employees).
- Pichelmann, K.; et. al., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel. Zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich (=Studie im Auftrag des BMAGS, Wien 1998).
- Pichelmann, K.; Schuh, A. U., The NAIRU-concept: A few remarks (=OECD Working Paper 178, Paris 1997).
- Pollan, W.; et al., Beschäftigungschancen und Integration (=Studie im Auftrag des BM für Arbeit und Soziales, Wien 1996).
- Stiasny, A., Wage Setting and Hysteresis in Unemployment, in: Empirica 25 (1998) 79–107.
- Thalheimer, A.; Zimmermann, K., Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte II (=Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 1999).
- Trabert, L., Make Work Pay – Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien. Ein Literatursurvey (=IWH-Forschungsreihe 7, Halle an der Saale 1999) 81–115.
- Tyrväinen, T., Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analyses of Cointegrating Relations in 10 OECD-Countries (=The OECD Jobs Study Working Paper Series No. 10, OECD, Paris 1995).
- Walterskirchen, E.; Huber, P.; Lehner, G.; Weber, A., Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten (WIFO, Wien 1999).
- Walterskirchen, E.; Dietz, R., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (=Studie im Auftrag des BM für Arbeit und Soziales, Wien 1998).

Zusammenfassung

Senkungen der Lohnnebenkosten (LNK) werden in der Öffentlichkeit häufig als wirksames beschäftigungspolitisches Instrument gepriesen. Sowohl theoretische Überlegungen und ökonometrische Schätzprobleme als auch – soweit vorhanden – empirische Ergebnisse lassen dies jedoch zweifelhaft erscheinen. Es liegt der Schluss nahe, dass zumindest eine generelle (d. h. alle DienstnehmerInnen betreffende) LNK-Senkung – selbst wenn sie defizitfinanziert ist – nur sehr bescheidene positive Beschäftigungseffekte hätte. Finanzierung mittels Ausgabeneinschränkung bzw. durch Akquisition alternativer öffentlicher Einnahmen würden den Beschäftigungseffekt noch zusätzlich schmälern. Werden LNK-Senkungen auf das Segment der Niedrigqualifizierten konzentriert, so weist manches darauf hin, dass hier die Beschäftigungseffekte größer sind, auch wenn die Ausmaße sehr unterschiedlich beurteilt werden. Die Niederlande und Frankreich sind Beispiele für Länder, die diese Politik konsequent betrieben haben. Die häufig als Alternative genannten selektiven Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung eignen sich nur bedingt für die Schaffung zusätzlicher Arbeitskraftnachfrage – substanzielle Verdrängungsprozesse sind bei ihrem Einsatz zu erwarten.

Der Einsatz einer generellen LNK-Senkung zur Bewältigung jener Strukturanpassungen, die im Zuge der EU-Osterweiterung zu erwarten sind, scheint gänzlich unzweckmäßig. Abgesehen von der fehlenden Zielgenauigkeit einer solchen Politik ist auch ihr Erfolg sehr zu bezweifeln. Nicht Lohnkostenwettbewerb, sondern Strukturpolitiken müssen die Antwort auf punktuellen Anpassungsbedarf sein.

Atypische Beschäftigung

Auf der Suche nach den Grenzen zwischen Missbrauch und gewünschter sowie sozialpolitisch vertretbarer Flexibilität

Marcel Kirisits

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist auf dem österreichischen Arbeitsmarkt eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen festzustellen, die vom so genannten Normalarbeitsverhältnis, das durch abhängige, vollzeitliche, kontinuierliche und auf geregelter Arbeitszeit und regeltem Einkommen basierende Tätigkeit charakterisiert wird, abweichen. Alle Beschäftigungsverhältnisse, die dieser Norm nicht entsprechen, werden in der Literatur unter dem Sammelbegriff „atypische Beschäftigung“ zusammengefasst. Darunter fallen so unterschiedliche Ausprägungen wie Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, (Schein-)Selbstständigkeit in Form von Werk- und freien Dienstverträgen sowie Arbeit auf Abruf und Telearbeit. Aus arbeitsmarkt- und (interessen-)politischer Sicht ist diese Kategorisierung trotz mitunter berechtigter Kritik daran¹ insofern von Bedeutung, als es sich bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen teilweise um Vertragsformen handelt, deren arbeits- und sozialrechtliche Einbettung beträchtliche Mängel aufweist. Abgesehen von diesen Defiziten birgt atypische Beschäftigung die Gefahr in sich, eine Struktur von *In- und Outsidern* auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen oder bestehende Unterschiede zu verstärken. Die *Insider* im weiteren Sinne befinden sich in einem (relativ) sicheren Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis und genießen sämtliche arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche sowie etwaige Sozialleistungen innerhalb ihrer Unternehmen. Zu den *Insidern* im engeren Sinne könnte man jene Personengruppe zählen, der sich zusätzlich Aufstiegs- bzw. Karrieremöglichkeiten eröffnen. Die *Outsider* kennzeichnen häufige Jobwechsel, Phasen der Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsverhältnisse mit mangelhafter arbeits- und sozialrechtlicher Einbettung, prekäre Einkommenssituation und fehlende berufliche Aufstiegsperspektiven. Dieser Beitrag zeichnet die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in der Steiermark nach, beleuchtet die damit verbundenen Probleme bei der Beurteilung atypischer Beschäftigung und widmet sich abschließend

dem Bereich neuer Selbstständigkeit und den damit verbundenen Abgrenzungsproblemen zur Unselbstständigkeit.

1. Atypische Beschäftigung in der Steiermark

Die vorhin skizzierte Entwicklung war und ist auch ein wesentliches Merkmal des steirischen Arbeitsmarktes. In wenigen Worten: starke Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen² mit dem Schwerpunkt auf Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung, wovon größtenteils Frauen betroffen sind; die Bereiche Leiharbeit, freie Dienstverträge und Werkverträge zeigen, wenngleich in absoluten Zahlen noch unbedeutend, eine beträchtliche Dynamik. Die Ergebnisse für die Steiermark entsprechen somit der Entwicklung im restlichen Bundesgebiet.³ Insgesamt stieg die Zahl der unselbstständig Beschäftigten in der Steiermark zwischen 1980 und 2001 von 384.883 auf 423.281.⁴ Dies entspricht einer Steigerung von knapp 10 Prozent für den gesamten Zeitraum von 21 Jahren.

1.1 Teilzeitarbeit

Teilzeitbeschäftigung ist vorwiegend Frauenbeschäftigung. Von allen steirischen Teilzeitbeschäftigten waren im Jahr 2001 mehr als 90 Prozent weiblich. Im Zeitraum 1980 bis 2001 stieg die Teilzeitquote bei Frauen von 13,4 auf 31,6 Prozent (absolut von 15.800 auf 55.300), während sie bei Männern nahezu unverändert blieb.⁵ Somit war 2001 fast ein Drittel aller beschäftigten Frauen in Teilzeit. Die für weibliche Teilzeit typischen Branchen sind der Handel, das Gesundheits- und Sozialwesen sowie das Realitätenwesen. Insgesamt vereinigen diese Sektoren etwa 55 Prozent aller teilzeitbeschäftigten Frauen. Sowohl die Männer- als auch die Frauenteilzeitbeschäftigung liegen in diesen Sektoren über dem allgemeinen Durchschnitt. Interessant dabei ist auch die Aufschlüsselung der Erwerbsbeteiligung von Frauen nach Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätzen. So stiegen von 1980 bis 1990 die Vollzeitarbeitsplätze für Frauen in der Steiermark um rund 25 Prozent, während sie von 1990 bis 2001 um etwa sieben Prozent abnahmen. Das heißt, dass die gestiegene Erwerbsbeteiligung von steirischen Frauen in den letzten zehn Jahren im Wesentlichen auf die Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen zurückzuführen ist.

1.2 Geringfügige Beschäftigung

Seit 1995 hat sich die Anzahl der geringfügig Beschäftigten⁶ in der Steiermark um 30 Prozent auf 31.357 im Jahr 2001 erhöht. Ähnlich der Teilzeitbeschäftigung wird auch geringfügige Beschäftigung vorwiegend von Frauen ausgeübt. So waren 2001 mehr als 70 Prozent aller gering-

fällig Beschäftigten weiblich. Branchenbezogen entfällt der größte Anteil bei den Frauen auf den Einzelhandel, gefolgt von unternehmensbezogenen Dienstleistungen,⁷ Beherbergungs- und Gaststättenwesen sowie Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen.

Eine statistische Sonderauswertung auf Bundesebene ergab, dass mehr als die Hälfte aller geringfügig beschäftigten Frauen ausschließlich in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis steht, während dies auf nur etwas mehr als ein Drittel der Männer zutrifft. Mehr als sechzig Prozent aller geringfügig beschäftigten Männer haben somit ein zusätzliches Versicherungsverhältnis über eine andere Erwerbstätigkeit, eine Eigenpension bzw. über die Arbeitslosen- und Krankenversicherung, während dies nur für etwa 40 Prozent der geringfügig beschäftigten Frauen gilt.⁸

1.3 Befristete Arbeitsverhältnisse

Daten über befristete Arbeitsverhältnisse⁹ liegen, mit Ausnahme der Leiharbeit, nur auf Bundesebene vor. Seit der ersten Erhebung befristeter Erwerbstätigkeit im Jahre 1995 ist der Anteil befristet Beschäftigter an den unselbstständig Erwerbstätigen nur unwesentlich gestiegen. Der Anstieg von 3,7 Prozent im Jahr 1995 auf 4,3 Prozent im Jahr 2001 lässt auf keine starke Dynamik in diesem Beschäftigungssegment schließen, zumal der Anteil 1997 bereits bei 4,3 Prozent lag. Allerdings sind auch befristete Arbeitsverhältnisse geschlechtsspezifisch ungleich verteilt. So gab es im März 2001 90.000 Frauen, aber nur 46.000 Männer mit Befristungen, was einer Befristungsquote von 6,3 Prozent bei Frauen und 2,6 Prozent bei Männern entspricht.¹⁰ Diese Zahlen enthalten allerdings keine Ausbildungsverträge, die immerhin rund 50 Prozent aller Befristungen ausmachen.

1.4 Leiharbeit

Nach einer relativ geringen Steigerung Anfang der neunziger Jahre nimmt die Anzahl der überlassenen Arbeitskräfte in der Steiermark seit 1994 kontinuierlich zu. Im Jahr 2001 befanden sich mehr als 5.000 Personen in Leiharbeit, während es 1990 erst 1.400 waren.¹¹ Im Zeitraum 1990 bis 2001 hat sich sowohl die Anzahl der Überlasserbetriebe als auch jene der Beschäftigterbetriebe vervierfacht. Hinsichtlich der Branchenverteilung ist der industrielle Sektor mit einem Anteil von etwa 50 Prozent an der gesamten Leiharbeit dominant. Der Anteil der ArbeiterInnen an den gesamten LeiharbeiterInnen bewegt sich in den hinsichtlich Leiharbeit dominanten Branchen (Industrie, Gewerbe und Handwerk) in einer Bandbreite von 80 bis 90 Prozent.

1.5 Freie Dienstverträge – Werkverträge

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen freiem Dienstvertrag, Werkvertrag mit Gewerbeschein und Werkvertrag ohne Gewerbeschein. Die Werkvertragsnehmer ohne Gewerbeschein werden gemeinhin auch als „neue Selbstständige“ bezeichnet. Der Werkvertrag gilt als Ziel-schuldverhältnis (ein Werk wird erbracht), während ein freier Dienstvertrag den Dauerschuldverhältnissen zuzuordnen ist. Statistische Daten über freie Dienstverträge und Werkverträge liegen erst seit 1998 vor. Die Daten sind, weil sie eben erst für einen relativ kurzen Zeitraum zur Verfügung stehen, mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren. In Relation zur gesamten Erwerbstätigkeit hält sich die Verbreitung von freien Dienstverträgen¹² und Werkverträgen (noch) in Grenzen, wenngleich diese Bereiche in den vergangenen Jahren eine starke Dynamik erfahren haben. Die freien Dienstverträge in der Steiermark haben von 1998 bis 2001 um 50 Prozent (absolut von 2.018 auf 3.017) zugenommen, wobei freie Dienstverträge fast zu 90 Prozent im Angestelltenbereich zu finden sind und sich etwas stärker auf Männer (53 Prozent) als auf Frauen verteilen. Im Bereich der neuen Selbstständigkeit (Werkvertragsnehmer ohne Gewerbeschein) ist es zu einer ähnlichen Entwicklung wie bei den freien Dienstverträgen gekommen. Absolut betrachtet stieg die Anzahl der neuen Selbstständigen in der Steiermark von 565 im Jahresdurchschnitt 1998 auf 2.536 im Jahr 2001.¹³

2. Das Problem der Beurteilung atypischer Beschäftigung

Grundsätzlich lassen sich verschiedene Merkmale für die Charakterisierung von Beschäftigungsverhältnissen anführen, die die Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers, die Entlohnungsform und andere beschäftigungsrelevante Aspekte betreffen (Tabelle 1). Die Ausprägungen in der Realität bewegen sich innerhalb der in der Tabelle aufgelisteten Extrempole. Um es beispielhaft zu verdeutlichen: Auf der linken Seite der Tabelle finden sich die Merkmale eines pragmatisierten Beamten-tums mit vollständiger arbeits- und sozialrechtlicher Einbettung, auf der rechten Seite die eines Werkvertragsnehmers mit kurzen Zeithorizonten, großen Unsicherheiten, keinen arbeitsrechtlichen und geringen sozialrechtlichen Ansprüchen.¹⁴ Theoretisch sind – je nach Ausgestaltung – mannigfaltigste Formen der Beschäftigung denkbar, de facto wird der Handlungsspielraum der Akteure (ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen) aber durch die Rechtsordnung und den institutionellen Rahmen definiert und begrenzt. Diese Beschränkungen gelten mehr oder weniger auch für atypische Beschäftigungsformen.

Tabelle 1: Strukturmerkmale von Erwerbstätigkeit

Weisungsgebundenheit		
gegenüber dem Arbeitgeber ↓ abhängige Beschäftigung	⇔	Kundenorientierung ↓ selbst. Tätigkeit
Entlohnung		
erfolgsunabhängig	⇔	erfolgsabhängig
Dauer und Lage der Arbeitszeit		
Regelarbeitszeit	⇔	flexible Jahresarbeitszeit
Vollzeit	⇔	geringfügige Beschäftigung
Betriebszeit = Arbeitszeit	⇔	Betriebszeit ≠ Arbeitszeit
Beschäftigungssicherheit		
Unkündbarkeit	⇔	Vertragsfreiheit
Soziale Sicherheit		
Sozialversicherungspflicht	⇔	Sozialversicherungsfreiheit

Quelle: Hoffmann, Walwei (1998) 411.

Zur Verfeinerung der Beurteilungsinstrumente für Beschäftigungsverhältnisse bieten sich Indikatoren an, die Hinweise liefern sollen, inwieweit ein Beschäftigungsverhältnis bestimmte Risiken in sich birgt und somit prekären Charakter bekommt. Tabelle 2 listet einige der dafür vorgeschlagenen Kriterien auf.

Tabelle 2: Merkmale prekärer Beschäftigungsverhältnisse

- Kurzer Zeithorizont
- Hohes Risiko des Job-/Auftragsverlustes
- Wenige Kontrollmöglichkeiten der Beschäftigten hinsichtlich Arbeitsbedingungen, Löhnen etc.
- Gesetze (und/oder Kollektivvertrag) bieten wenig arbeitsrechtlichen und sozialen Schutz
- Niedrige Einkommen, verknüpft mit Verarmung und schlechter sozialer Einbeziehung

Die Merkmale in Tabelle 2 geben eine Orientierung für die Beurteilung und Einordnung atypischer Vertragsarten. Sie treffen in unterschiedlichem Ausmaß auf bestimmte Formen atypischer Beschäftigung zu, sind aber durchaus nicht auf diese beschränkt. Weiters ist zu berücksichtigen, dass die unterschiedlichen Abstufungen von Prekarität nur eingebettet in den biografischen Zusammenhang einer Person hinreichend erfasst werden können: Sowohl persönliche Merkmale wie Ausbildung, familiärer Status und ethnischer Hintergrund als auch Zukunftsperspektiven der Betroffenen müssen in die Beurteilung einfließen. Nicht die einzelnen Dimensionen, sondern die Kombination der Faktoren machen ein prekäres Beschäftigungsverhältnis aus.¹⁵

Auf Basis der in Tabelle 2 aufgelisteten Merkmale dürften Werkverträge den höchsten Grad an Prekarisierung aufweisen, während Teilzeitarbeit und Leiharbeit (mit Inkrafttreten des Kollektivvertrages am 1. März 2002) zumindest bezüglich ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Einbettung vergleichsweise unproblematisch sind. Allerdings treten bei zu geringer Stundenanzahl im Teilzeitbereich für die (vorwiegend weiblichen) Betroffenen erhebliche finanzielle Schwierigkeiten auf, während der kurze Zeithorizont ein Manko von Leiharbeit¹⁶ und befristeten Arbeitsverhältnissen darstellt. Was die Einkommenssituation atypischer Beschäftigter betrifft, kommen Fink, Riesenfelder und Tálos (2001) auf ein monatliches Gesamteinkommen (inkl. anderer Einkommen der Person) von unter 5.000 Schilling (363 Euro) für zwei Drittel aller geringfügig Beschäftigten. Für geringfügig Beschäftigte konstatieren dieselben Autoren ein bedeutend höheres Armutsrisiko als im österreichischen Gesamtschnitt¹⁷, für freie DienstnehmerInnen ein überdurchschnittliches Risiko.¹⁸ Auch wenn die „Prekarisierungsgrade“ je nach atypischer Beschäftigungsform und Lebenssituation differieren, lassen die bisher vorliegenden Studien und Statistiken den Schluss zu, dass es zu einem schrittweisen Anstieg prekärer Beschäftigung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt gekommen ist.

3. Warum sind Atypische atypisch?

Letztlich könnte man die im Zusammenhang mit atypischer Beschäftigung entstehenden Probleme mit dem Hinweis vom Tisch wischen, dass es jedem/jeder freisteht, derartige Beschäftigungsverhältnisse einzugehen oder nicht. Wenn dem so ist und die Freiwilligkeit der Betroffenen im Vordergrund steht, kann man die Absicht, an der bestehenden Situation etwas zu ändern, mit dem Etikett der Zwangsbeglückung versehen und alle Lösungs- bzw. Veränderungsvorschläge als überflüssig abtun.¹⁹ Für den Umgang mit atypischer Beschäftigung ist es daher wichtig, die Motive der betroffenen ArbeitnehmerInnen zu erfragen und hinterfragen, um darauf aufbauend etwaige Handlungsanleitungen auf politischer Ebene ableiten zu können.

Hinsichtlich der von Frauen dominierten Teilzeitarbeit fällt auf, dass für sechs von zehn Frauen familiäre Gründe für die Wahl von Teilzeit ausschlaggebend waren, während etwa ein Viertel der in Teilzeit arbeitenden Männer keine Vollzeitarbeit finden konnte. Insgesamt üben rund 15 Prozent aller teilzeitbeschäftigten Frauen und 25 Prozent aller teilzeitbeschäftigten Männer ihre Arbeit in dieser Form unfreiwillig²⁰ aus (Tabelle 3).

Tabelle 3: Gründe für Teilzeit (Angaben in Prozent)

Grund	Männer	Frauen
Familiäre Gründe	14,4	58,8
Keine Vollzeittätigkeit gefunden	25,5	14,6
Keine Vollzeittätigkeit erwünscht	15,7	13,7
Schul- oder Berufsaus-/fortbildung	20,3	3,0
Sonstiges	20,4	8,7
Krankheit	3,7	1,2
	100,0	100,0

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 1998 in: Statistische Nachrichten 11 (1999) 945.

Obwohl nur rund 15 Prozent der Frauen laut Befragung unfreiwillig in Teilzeit arbeiten, liegt der tatsächliche Anteil vermutlich höher. Wenn 60 Prozent der Frauen familiäre Gründe für die Wahl von Teilzeit nennen, so dürfte dahinter ein hohes Potenzial an Unfreiwilligkeit stecken. Das Vereinbarkeitsgebot hinsichtlich Beruf und Familie sowie die Tatsache, dass viele Frauen aufgrund fehlender Kinderbetreuungseinrichtungen keine Vollzeitarbeit annehmen können, relativieren das Ausmaß an Freiwilligkeit.

Ebenfalls weiblich dominiert, aber bezüglich der Motivlagen anders strukturiert zeigt sich die geringfügige Beschäftigung. Demnach greift mehr als ein Drittel der geringfügig Beschäftigten diese Beschäftigungsform mit der Intention des Nebeneinkommens in einer Ausbildungsphase auf. 15 Prozent nutzen die Möglichkeit dieses Einkommenserwerbs neben der Kinderbetreuung, während für 13 Prozent geringfügige Beschäftigung die Funktion eines Zusatzeinkommens neben einer regulären unselbstständigen Beschäftigung erfüllt.²¹ Da geringfügige Beschäftigung über eine vergleichsweise niedrige Einkommensgrenze definiert wird, verwundert es nicht, dass diese Form als Hauptbeschäftigung ungeeignet ist und immer nur als Anhängsel anderer Einkommensquellen (reguläre Beschäftigung, Partner, Eltern, andere Versicherungsverhältnisse) dienen kann. Speziell diese Form atypischer Beschäftigung muss man sich mittel- und langfristig leisten können. Dieser Überlegung folgend, kommt ein weiteres Teilergebnis der Studie von Riesenfelder et al. nicht überraschend. Bei den 57 Prozent der befragten geringfügig Beschäftigten, die keinen Wunsch nach einer alternativen Beschäftigungsform äußerten, handelte es sich um Personen mit einem zusätzlichen regulären Dienstverhältnis sowie um SchülerInnen, StudentInnen und PensionistInnen. Die restlichen 43 Prozent gaben an, nach Alternativen in Form einer regulären Vollzeitbeschäftigung (15 Prozent), einer regulären Teilzeitbeschäftigung (18 Prozent) oder einer selbstständigen Tätigkeit (5 Prozent) zu suchen.

Den Hauptteil einer weiteren Form atypischer Beschäftigung, nämlich befristete Arbeitsverträge, bilden Ausbildungsverträge (Lehre), die allerdings im Rahmen dieses Beitrags insofern nicht interessieren, als sie Teil eines gewünschten und auch bewährten dualen Ausbildungssystems sind. Auf den Rest entfallen vorwiegend Probearbeitsverhältnisse (22 Prozent) sowie Personen, die keine Dauerstelle gefunden haben (12 Prozent) oder keine Dauerstelle wünschen (11 Prozent).²²

Abgesehen vom Abschluss von befristeten Verträgen zwecks Ausbildung wird befristete Beschäftigung von Unternehmen hauptsächlich eingesetzt, um sich von der Eignung eines Arbeitnehmers für die ihm zuge dachte Position zu überzeugen. Aus arbeitsrechtlicher Sicht ist dabei das Dienstverhältnis auf Probe von jenem zur Probe zu unterscheiden. Das Dienstverhältnis auf Probe bezeichnet den durch besonders leichte Lösbarkeit charakterisierten Teil eines regelmäßig zeitlich darüber hinausgehenden Dienstverhältnisses, während es sich beim Dienstverhältnis zur Probe um ein Dienstverhältnis auf bestimmte Dauer handelt. Der Zweck beider Dienstverhältnisse liegt in der Erprobung des Dienstnehmers, hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten der Dienstverhältnisse gibt es allerdings Unterschiede.²³

Die individuell-ökonomischen Motive für befristete Beschäftigung überschneiden sich teilweise mit jenen für Leiharbeit. Für den Arbeitnehmer kann die Befristung die Chance auf ein unbefristetes Normalarbeitsverhältnis oder eine temporäre Unterbrechung der Arbeitslosigkeit darstellen.²⁴ Erworbene Qualifikationen können angewandt werden, und der Kontakt zur Berufswelt geht nicht verloren. Tabelle 4 listet Gründe auf, warum Leiharbeit trotz der damit verbundenen hohen Mobilitäts- und Flexibilitätansprüche angenommen wird.²⁵

Tabelle 4: Motive für Leiharbeit

Leiharbeit hat Brückenfunktion zwischen Arbeitslosigkeit und kontinuierlicher Beschäftigung

Finanzielle Vorteile der Leiharbeit (höhere Diäten, Kilometergeld etc.)

Geringe Chance auf „normales“ Dienstverhältnis, Leiharbeit einzige Alternative zur Arbeitslosigkeit (gilt für Problemgruppen des Arbeitsmarktes, z. B. ältere Personen)

Hoch qualifizierte, gut bezahlte Tätigkeit im Bereich des *Personal leasing*. Teilbereiche des Unternehmens werden ausgelagert („*Outsourcing*“)

Quelle: nach Juffinger (2000) 20-22.

In der Gruppe der freien Dienstnehmer steht bei mehr als einem Drittel (36 Prozent) mit der Aufnahme eines freien Dienstverhältnisses der Wunsch nach einem Wechsel in einen anderen Beschäftigungstyp im Vordergrund. Für mehr als ein Viertel erfüllt der freie Dienstvertrag die Funktion des Erwerbs neben dem Studium, während nur für acht Prozent der Befragten die Beschäftigungsform des freien Dienstverhältnisses eine längerfristige und vor anderen Einkommensquellen vorrangige Möglichkeit der Beteiligung am Erwerbsleben darstellt. Insgesamt scheinen freie Dienstverträge somit für die Betroffenen eher den Charakter einer Übergangslösung als den einer Langzeitlösung zu haben. Ähnlich differenziert stellt sich die Interessenlage von neuen Selbstständigen dar. Mosberger und Steiner (2002) konstruieren auf Basis von qualitativen Interviews mit Betroffenen zwei große Motivkategorien. In die erste Kategorie fallen demnach neue Selbstständige, die aus einer Ökonomie der Not heraus zum Handeln gezwungen werden, weil sie weder realistische noch akzeptable Alternativen auf dem Arbeitsmarkt vorfinden. Die andere Gruppe umfasst jene Personen, die sich von einer selbstständigen, nicht weisungsgebundenen Tätigkeit angezogen fühlen und autonom und eigenverantwortlich arbeiten wollen.²⁶

Zweifellos ist es falsch, von vornherein von einem Interessengegensatz zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer auszugehen. Man muss allerdings auch nicht gleich so weit wie Reindl (2000) gehen, der die neuen Selbstständigen als Vorreiter eines durch und durch egoistischen und materialistischen Habitus sieht, denen der Gedanke an gesellschaftliche Solidarität, daran, dass die Gesunden für die Kranken, die Starken für die Schwachen, die Jungen für die Alten in die Pflicht genommen werden, fremd ist. Neue Selbstständige seien demnach nur noch bereit zu geben, wenn der „*return on investment*“ für sie hoch genug ist, der Schritt in die neue Selbstständigkeit habe somit durchaus freiwilligen Charakter.²⁷ Diese sehr pointierte Einschätzung mag auf einen Teil der neuen Selbstständigen zutreffen, wird der Heterogenität der Motivlagen und Personengruppen aber nicht gerecht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Motive für die Annahme von atypischen Beschäftigungsformen sehr unterschiedlich sind. Das Argument, ein Großteil der atypisch Beschäftigten sei mit seiner Situation zufrieden, hält einer empirischen Überprüfung jedenfalls nicht stand. Zweifellos entsprechen bestimmte Formen atypischer Beschäftigung auch den Flexibilitätswünschen der Menschen in bestimmten Lebenssituationen. Hinter einer vordergründigen Freiwilligkeit stecken jedoch sehr oft strukturelle Gegebenheiten (fehlende Kinderbetreuung, zu geringes Angebot an Vollzeitarbeitsplätzen), denen sich Arbeit suchende Personen anpassen und scheinbar freiwillig auf atypische Beschäftigung zurückgreifen.

4. Die fließenden Grenzen zwischen Unselbstständigkeit und Selbstständigkeit

Ein zentraler Problembereich im Zusammenhang mit Teilbereichen atypischer Beschäftigung ist das Verschwimmen der Grenzen zwischen Unselbstständigkeit und Selbstständigkeit. Das ist insofern problematisch, als die im österreichischen Arbeitsrecht verankerten Ansprüche und Schutzbestimmungen nur (unselbstständigen) ArbeitnehmerInnen zustehen. Das Arbeitsrecht rückt dabei die persönliche Abhängigkeit in den Mittelpunkt der Beurteilung, ob ein Arbeitsverhältnis überhaupt vorliegt bzw. ob eine Person als Arbeitnehmer gilt. Zu den Kriterien persönlicher Abhängigkeit zählen die Einordnung in den betrieblichen Ordnungsbereich (wie zum Beispiel die Bindung der Beschäftigten an Arbeitszeit, Arbeitsort und Arbeitsabfolge) sowie die Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers, die auf die Verfügung des Dienstgebers über die Arbeitskraft des Dienstnehmers Bezug nimmt.²⁸ Freien Dienstverträgen und Werkverträgen fehlt dieses zentrale Merkmal. Das österreichische Arbeitsrecht erfasst damit bestimmte Gruppen von Beschäftigten

nicht mehr, die zwar de facto unselbstständige, wirtschaftlich abhängige Arbeitnehmer sind, aber nicht mehr oder nur unzureichend vom Arbeitnehmerbegriff erfasst werden. Konkret bedeutet dies für die Betroffenen den Verlust der Ansprüche auf Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Pflegefreistellung und Sonderzahlungen (13. und 14. Gehalt). Daraus resultiert eine Widersprüchlichkeit, die seit Jahrzehnten alle Diskussionen um das Arbeitsrecht belastet. Obwohl die Frage der wirtschaftlichen Abhängigkeit für die Zuordnung einer Person zur Gruppe der Arbeitnehmer keine Rolle spielt, wird der Inhalt des Arbeitsrechts in erster Linie damit legitimiert, dass es sich bei den ArbeitnehmerInnen um wirtschaftlich Schwache²⁹ handelt, die eben wegen dieser Schwäche besonderen Schutz benötigen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt allerdings, dass es in zunehmendem Maße Personen gibt, die vertragsgemäß Arbeiten für andere verrichten und wirtschaftlich schwach sind, aber aufgrund der Tatsache, dass die vorhin genannten Kriterien der persönlichen Abhängigkeit nicht auf sie zutreffen, nicht als (schutzwürdige) ArbeitnehmerInnen gelten.³⁰

Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch der viel zitierte Gründerboom in Österreich angesichts einer klar erkennbaren Tendenz zu Selbstbeschäftigungsgründungen, also Unternehmensgründungen ohne eine/n Mitarbeiter/in. Grewer und Reindl (2000) kommen in ihrer Studie über Scheinselbstständigkeit im deutschen Bundesland Saarland zum Ergebnis, dass die Gründungswelle in den 90er Jahren einige Spezifika aufweist, die sie von anderen Gründerzeiten abhebt. Diese neue Gründungswelle habe nämlich eine Form der Selbstständigkeit gebracht, die nicht mehr mit der klassischen Ausprägung einer selbstständigen unternehmerischen oder freiberuflichen Existenz vergleichbar sei. Der Existenzgründer der 90er ist der Tendenz nach ein Einzelkämpfer, und er bleibt in aller Regel allein. Sein Gründungsakt ist immer weniger der Startschuss für die Eröffnung eines Unternehmens und die Einstellung anderer Personen, sondern die Selbstanstellung. Die steigende Zahl von Ein-Mann-Unternehmen sei Ausdruck einer strukturell neuartigen Gründerwelle, die ökonomische und kulturelle Muster, die gemeinhin mit Selbstständigkeit in Verbindung gebracht werden, ins Wanken gebracht habe. Unter den neuen Freiberuflern existiere vielfach eine Form selbstgenügsamer Selbstständigkeit; diese gründeten eigentlich keinen Betrieb, sondern besorgten sich selbst Arbeit.³¹ Der Zuwachs der selbstständigen Erwerbsarbeit ist somit kein Zeichen eines ökonomischen „take-off“, sondern Ausdruck eines quantitativen und qualitativen Mangels. Wer sich selbst Arbeit in Form des Selbstunternehmertums beschafft, findet entweder keine Anstellung, oder er kann mit dem existierenden Arbeitsangebot wenig anfangen. Beide Faktoren spielen eine Rolle bei der Ausbreitung des *Single*-Unternehmertums.³²

Für die Steiermark weist die Statistik der Wirtschaftskammer für den Zeitraum 1993 bis 2001 insgesamt 23.088 neu gegründete Unternehmen aus. Hinsichtlich der Rechtsform entfällt der überwiegende Teil der Neugründungen auf Einzelunternehmen,³³ die im Durchschnitt des Jahres 2001 einen Anteil von 85,1 Prozent ausmachten. Am zweithäufigsten ist die Rechtsform GesmbH (8,9 Prozent), gefolgt von OEG und KEG, auf die zusammen ein Anteil von 6,2 Prozent entfällt. Der relative Anteil der Einzelfirmen an der Gesamtgründungszahl hat sich in den vergangenen Jahren merklich erhöht, im Jahr 1993 lag er erst bei 73,5 Prozent (Tabelle 5). Die stark intensivierte Gründungstätigkeit wird somit in erster Linie von nicht im Firmenbuch registrierten Unternehmen getragen.³⁴

Tabelle 5: Unternehmensneugründungen in der Steiermark

Jahr	Anzahl	Anteil der Einzelunternehmen an den Neugründungen (in %)
1993	1.855	73,5
1994	1.771	72,6
1995	1.724	73,3
1996	2.467	77,5
1997	2.763	78,5
1998	2.561	79,3
1999	2.805	82,1
2000	3.286	82,8
2001	3.856	85,1

Quellen: Hauth (1999), Schmölder/Karner (2001), Homepage der WK (www.wko.at).

Einen Überblick über die Struktur von Unternehmensgründungen in der Steiermark gibt die Studie von Kirchengast, Mayrhofer und Penker (1999). Ein Teilergebnis dieser Studie war, dass rund die Hälfte der steirischen Jungunternehmer ohne eine/n Beschäftigte/n beginnt, also der Anteil von so genannten Selbstbeschäftigungsgründungen 50 Prozent beträgt. Die Autoren zitieren in diesem Zusammenhang eine Untersuchung von Wanzenböck (1998), die in einer Untersuchung zum selben Thema für Österreich im Gesamten eine deutliche Verschiebung von Mitarbeitergründungen hin zu Selbstbeschäftigungsgründungen seit 1990 konstatiert. Unter anderem gelangt Wanzenböck zu folgendem Schluss: „Ein oft beobachtetes Phänomen, insbesondere bei den Selbstbeschäftigungsgründungen, ist die enge Kooperation der Gründer mit ihren früheren Dienstgebern. Vielfach wird die gleiche Leistung, die früher im Rahmen eines Dienstverhältnisses ausgeübt wurde, nunmehr im

Rahmen eines Werkvertrages erbracht. Diese Vorgangsweise reduziert für den Auftraggeber bzw. ehemaligen Dienstgeber das Risiko von Leerkosten und ermöglicht dem Auftragnehmer, Aufträge von anderen Auftraggebern anzunehmen.³⁵ Ein weiteres Indiz für das „Hineinrutschen“ von ArbeitnehmerInnen in die Selbstständigkeit könnte ein Ergebnis derselben Autorin im Rahmen einer anderen Untersuchung sein. Demnach scheitern „Selbstbeschäftigungsunternehmer“ weit weniger häufig, als es ihrem Anteil an den Unternehmensgründungen entsprechen würde. Diese Tatsache kann durchaus dahingehend interpretiert werden, dass das Unternehmerrisiko der „Selbstbeschäftigungsunternehmer“ ein geringeres ist, eben weil sie in vielen Fällen nicht wirklich selbstständig sind, sondern nur der Form nach (also Scheinselbstständige), und das Risiko des Scheiterns weiterhin beim Auftraggeber (Arbeitgeber) liegt. Zu vermuten ist, dass – ähnlich der Entwicklung in Deutschland – ein Teil des Gründerbooms darauf basiert, dass Mitarbeiter nun als „Selbstständige“ (Werkvertragsnehmer mit Gewerbeschein) Arbeiten verrichten, die sie vorher als unselbstständige Voll- oder Teilzeitbeschäftigte zu erledigen hatten. Diese Vertragsänderung bedeutet für die Betroffenen allerdings den Verlust wesentlicher arbeitsrechtlicher Ansprüche und die Übernahme von Risiken, die sich als Folge von Auftragsschwankungen ergeben.

5. Vom Arbeitnehmer zum Arbeitskraftunternehmer?

Für Personen, die einerseits wirtschaftlich von einem Arbeitgeber (Auftraggeber) abhängig sind, andererseits jedoch zunehmend unternehmerische Merkmale aufweisen, wurde bereits der Begriff „Arbeitskraftunternehmer“ kreiert. Der Arbeitende verkauft nicht mehr sein latentes Arbeitsvermögen, sondern handelt (inner- oder überbetrieblich) vorwiegend als Auftragnehmer für Arbeitsleistung. Er organisiert und kontrolliert seine Arbeitskraft weitgehend selbst, um sie dann in den betrieblichen Ablauf einzubringen (z. B. als Verkäufer auf eigenes Risiko Käufer finden). Ein großer Teil der Arbeitskraftunternehmer arbeitet als inner- oder überbetrieblicher Dienstleister und Zulieferer, ohne aber gegen die Marktmacht des Abnehmers (der beschäftigenden Firma) etwas aufbieten zu können.³⁶ Werkvertragsnehmer entsprechen diesem Bild sehr gut.

Was bedeutet diese Entwicklung für den heimischen Arbeitsmarkt? Zweifellos weist die Statistik für den Bereich der Selbstständigkeit und neuen Selbstständigkeit eine starke Dynamik auf, wenngleich die Absolutzahlen in Relation zur Gesamtbeschäftigung derzeit noch wenig dramatisch erscheinen. Ob und inwieweit das Modell des standardisierten Berufs und der rechtlich geschützte Status des noch immer dominanten Arbeitnehmers in seiner gesellschaftlichen Leitfunktion für die Vermitt-

lung zwischen Betrieb, Arbeitsmarkt und Arbeitskraft an Bedeutung verlieren, lässt sich gegenwärtig schwer abschätzen.³⁷ Eher unwahrscheinlich erscheint die vollständige Ablöse des unselbstständigen, persönlich und wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmers durch den vorhin skizzierten Typus des Arbeitskraftunternehmers. Abgesehen davon, dass ein derartig radikaler Umbruch gesellschaftlich vermutlich gar nicht erwünscht wäre, halten sich die Vorteile neuer Selbstständigkeit und Selbstständigkeit für alle Beteiligten in Grenzen. Die Möglichkeit der Gewinn bringenden Freisetzung kreativer und innovativer Kräfte, verbunden mit dem angenehmen Gefühl von Eigenständigkeit und persönlicher Verantwortung, wird sich wohl nur einem kleinen, hoch qualifizierten und gefragten Kreis an Personen eröffnen. Das sind jene, die „es sich aussuchen können“. Nicht zu übersehen sind aber auch die Folgen für viele Betroffene abseits der neuen Welt des (Mit-)Unternehmertums: zunehmende Vereinzelung, eine neue Ungleichheit und permanente Selbstausbeutung, dazu hohe Abstiegsrisiken und die Erosion der Solidarität durch Ideologisierung von Erfolgs- und Leistungsnormen.³⁸

Auch für Unternehmen relativieren sich mit zunehmender Dauer die auf den ersten Blick erkennbaren (Kosten-)Vorteile. Mit temporären, auftragsbezogenen Verträgen haben Auftrags-/Arbeitnehmer wenig Anreiz, firmenspezifische Kenntnisse zu erwerben, sondern auch anderswo verwertbare. Eine Firma, die zu sehr auf extern-numerische Flexibilität, also auf eine hohe Fluktuation der Arbeitskräfte setzt, wird demgemäß keine firmenspezifischen Fähigkeiten entwickeln können und begrenzt sein in ihrer Möglichkeit, neue Chancen zu erkennen und zu nutzen: Sie wird in Bezug auf neue Ideen an betrieblicher Magersucht leiden. Tichy (2002) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen negativer und positiver Flexibilität. Negative Flexibilität umfasst die Freiheit von Bindungen durch längerfristige Arbeits-, Liefer- oder Bezugsverträge; sie ermöglicht es, die Firma jederzeit ohne besondere Kosten aufzulösen. Positive Flexibilität hingegen ist die Fähigkeit, neu auftretende Chancen rasch zu ergreifen. Negativ ist die erste Form deshalb, weil sie nur auf die Bewältigung unmittelbarer, kurzfristiger Aufgaben abzielt, aber den Aufbau nachhaltiger Kompetenz verhindert, was in einer (Wirtschafts-)Welt mit komplexitätsbedingten Unsicherheiten und Entwicklungsbrüchen von zentraler Bedeutung wäre. Das ausschließlich auf die Gegenwart fixierte und abgeschlankte Unternehmen beraubt sich so seiner Möglichkeit, auf unvorhergesehene Entwicklungen erfolgreich zu reagieren. Angesichts einer komplexen Welt mit unsicheren Entwicklungsperspektiven müssten die traditionellen Optimierungsstrategien durch Überlebensstrategien ersetzt werden.³⁹ Aus unternehmerischer Sicht ist deshalb zu hinterfragen, inwieweit diskontinuierliche Arbeit im Allgemeinen die Qualität der für die Innovations- und Lernfähigkeit von Unternehmen wichti-

gen Sozialbeziehungen ermöglicht. Der Faktor Vertrauen, der das Engagement und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmer innerhalb des Betriebes stärkt, könnte der weiteren Verbreitung derartiger Beschäftigungsverhältnisse Grenzen setzen. Wo individuelle Beschäftigungsunsicherheit wahrgenommen wird, herrscht ein Klima des Misstrauens, das möglicherweise mit nicht kooperativem Verhalten der Beschäftigten einhergeht. Dem betriebswirtschaftlichen Interesse an einer möglichst großen Flexibilität des Personals in Abhängigkeit von der Auftragslage steht somit das Interesse an einer hohen Leistungsbereitschaft und Produktivität der Arbeitnehmer entgegen. Letzteres setzt das Vertrauen der Beschäftigten voraus und lässt sich am ehesten in stabilen und auf Dauer angelegten Beschäftigungsverhältnissen erreichen. Die maximale Personalflexibilität in einem Betrieb muss deshalb nicht unbedingt gleichbedeutend sein mit der optimalen.⁴⁰

Den Wandel der Unternehmens- und Arbeitsorganisation haben aber nicht nur die Randbelegschaften („*Outsider*“), sondern zunehmend auch die Kernbelegschaften („*Insider*“) zu spüren bekommen. Eine Vielzahl „neuer“ Managementkonzepte wie *Lean Production*, *Business Reengineering*, *Total Quality Management*, Virtuelles Unternehmen usw. wird seit Jahren von emsigen Unternehmensberatern propagiert, angeboten und von vielen Firmen auch angenommen. Dass die Halbwertszeiten dieser Konzepte sich ständig verkürzen, beruht nicht zuletzt auf dem kommerziellen Interesse der Berater am „Veralten“ vorherrschender Problemlösungen. Ziel von Restrukturierungen und Reorganisationen ist meistens die Optimierung der Wertschöpfungskette und damit die Erhöhung des *Shareholder Value*, das heißt, das ganze Unternehmen, einschließlich seiner externen Partner (Zulieferer, Abnehmer und Distributeure), wird unter Gesichtspunkten der Einsparung von Kosten und Zeit sowie der Prozess- und Produktqualität einer kritischen Überprüfung unterzogen. Für die Stammbesellschaft bedeutet dies, dass das Leitbild des „internen Unternehmertums“ nicht nur für die Führungskräfte, sondern auch für sie selbst verbindlich wird. Der Beschäftigte soll so zum mitdenkenden Unternehmer erzogen werden, dem Rationalisierung nicht mehr angeordnet werden muss, weil er Rationalisierung in Eigenregie betreiben soll. Flachere Hierarchien zielen auf eine Beschleunigung und Optimierung von Arbeitsabläufen ab und delegieren Verantwortung von der Führungsebene auf den „einfachen“ Mitarbeiter. Team- und gruppenarbeitsförmige Organisationsmuster sollen die herkömmliche „Misstrauensorganisation“ durch eine „Vertrauensorganisation“ ersetzen.⁴¹ „Macht, was ihr wollt, aber seid profitabel“, könnte man die dahinter stehende Leitidee charakterisieren.

Durch die Hereinnahme des Marktes in die Unternehmen, die sich in der Forderung nach unternehmerischem Denken der Mitarbeiter mani-

festiert, stehen auch die Kernbelegschaften vor neuen Herausforderungen, denen aber nicht alle gewachsen sind. Zum einen entsteht für die Arbeitnehmer der Zwang zur permanenten (Weiter-)Qualifizierung, zum anderen ist auch eine Intensivierung der Arbeit als Folge der Integration von vorher getrennten Aufgabenbereichen festzustellen. Aufgabenintegration ist ja nicht nur mit dem Abbau von Hierarchiestufen, der Delegation von Verantwortung „nach unten“ und teamartiger Kooperation verbunden, sondern auch mit der Übernahme von Routinetätigkeiten durch hoch qualifizierte und jede Menge unbezahlte Mehrarbeit.⁴² Die vielerorts gestellte Forderung nach „lebenslangem“ Lernen bedeutet in vielen Fällen nichts anderes als die permanente Anpassung des Mitarbeiters an neue Arbeitssituationen und Erfordernisse, die, abgesehen von technologiebedingten Qualifikationserfordernissen, oft einfach dadurch entstehen, dass Aufgaben der Führungsebene delegiert werden und Verantwortung abgeschoben wird. Ein wesentlicher Aspekt der Veränderungen der Arbeitswelt scheint somit auch der Anspruch an die ArbeitnehmerInnen zu sein, sich unternehmerische Fähigkeiten anzueignen und unternehmerische Aufgaben wahrzunehmen. Mit dieser Forderung sehen sich sowohl atypisch Beschäftigte als auch DienstnehmerInnen in Normalarbeitsverhältnissen zunehmend konfrontiert.

6. Schlussbemerkungen

Wie bereits in der Einleitung dieser Zusammenfassung dargestellt, bezeichnet der Sammelbegriff „atypische Beschäftigung“ unterschiedliche Formen von Beschäftigungsverhältnissen. Eine genaue und allgemein gültige Beurteilung der zusammengefassten heterogenen Beschäftigungsformen ist aus mehreren Gründen schwierig:

Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen differieren je nach Art der Beschäftigung. Teilzeitbeschäftigte sind beispielsweise im Vergleich zu Personen mit freien Dienstverträgen aus arbeits- und sozialrechtlicher Sicht besser gestellt.

Die Motivlagen der betroffenen Personen sind – wie bereits dargestellt – höchst unterschiedlich. Je nach Alter, Bildungsgrad, Geschlecht und aktueller Lebenssituation kann ein und dieselbe Beschäftigungsform zu unterschiedlichen Bewertungen führen, was einschlägige Studien auch zeigen.

Das bereits verwendete Kriterium der Freiwilligkeit ist insofern unbefriedigend und wenig hilfreich, als eine Grenzziehung zwischen Freiwilligkeit und Zwang letztlich nicht möglich ist. Da Erwerbsarbeit, wie schon der Begriff ausdrückt, in der Regel die Grundlage bildet, um einen (existenzsichernden) Erwerb zu erzielen, relativiert sich die Freiwilligkeit nicht nur atypisch Beschäftigter. Die Klassifizierung der Wahl von Beschäfti-

gungsformen in „freiwillig“ und „unfreiwillig“ bzw. die Interpretation von Umfragen bietet deshalb nur eine ungenaue, nicht klar definierte Basis zur Beurteilung atypischer Beschäftigungsverhältnisse⁴³.

Gerade im Bereich atypischer Beschäftigung spielt der Zeithorizont eine wesentliche Rolle. Aufgrund ihres im Vergleich zur Normalbeschäftigung prekären Charakters bieten atypische Beschäftigungsformen zwar kurz- und mittelfristig durchaus Möglichkeiten einer von ArbeitnehmerInnen erwünschten Flexibilität, werden aber mit zunehmender Dauer unattraktiv. Langfristig, so könnte man es auf den Punkt bringen, muss man sich atypische Beschäftigung leisten können.

Maßstab für die arbeits- und sozialrechtliche Beurteilung von atypischer Beschäftigung sollte nach wie vor das klassische Normalarbeitsverhältnis – mit all seinen Pflichten, aber auch Rechten und Ansprüchen für den Arbeitnehmer – sein. Dies umso mehr, als einige Formen atypischer Beschäftigung (Werk- und freie Dienstverträge) von immer mehr Unternehmen dazu missbraucht werden, das System kollektiver Mindestlöhne und arbeitsrechtlicher Mindeststandards zu umgehen. Sachlich zu rechtfertigen ist die krasse arbeitsrechtliche Benachteiligung von freien Dienstnehmern ebenso wenig wie deren Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung. Der freie Dienstnehmer in seiner jetzigen Form kann aus Sicht einer Arbeitnehmerinteressenvertretung wohl nur als Fehlkonstrukt bezeichnet werden. Die juristische Herausforderung besteht darin, den Begriff des Arbeitnehmers umfassender zu definieren und vom Kriterium der persönlichen Abhängigkeit so weit zu lösen, dass auch freie Dienstnehmer in den Genuss arbeitsrechtlicher Ansprüche kommen.

Weitaus komplexer erweist sich der Bereich der neuen Selbstständigkeit. Die Forderung nach einer eindeutigen Abgrenzung zwischen Unselbstständigkeit und Selbstständigkeit liegt zwar nahe, ist aber sowohl theoretisch als auch praktisch schwer zu bewerkstelligen. Gerade hier zeigt sich, dass konzeptionelle Überlegungen bedeutend leichter zu formulieren als in gesellschaftliche Praxis umzusetzen sind. Zu berücksichtigen ist außerdem, inwieweit legislative Korrekturen und Ergänzungen geeignet sind, Ziele zu erreichen, oder ob sie sich letztlich nicht doch als kontraproduktiv herausstellen, indem sie unerwünschte Entwicklungen auslösen oder beschleunigen. Gerade das Beispiel des freien Dienstvertrages zeigt, wie schwer einmal geöffnete Schleusen wieder zu schließen sind. Vor diesem Hintergrund scheint eine arbeits- und sozialrechtliche Besserstellung von neuen Selbstständigen problematisch. Selbst wenn es gelänge, den Arbeitnehmerbegriff derart weit zu fassen, dass auch Werkvertragsnehmer in den Geltungsbereich des Arbeitsrechts fielen, müsste man in einem zweiten Schritt die Auftraggeber zur Abgabe von Sozialversicherungsbeiträgen für „ihre“ Auftragneh-

mer verpflichten.⁴⁴ Andernfalls würde man eine Form von Arbeitnehmer schaffen, die zwar arbeitsrechtlichen Schutz genießt, aber hinsichtlich Sozialabgaben eine wesentlich günstigere Variante für den Auftraggeber darstellt. Ähnlich dem freien Dienstnehmer hätte man dann eine für Unternehmen praktikable und kostengünstige Alternative zum arbeits- und sozialrechtlich voll eingebetteten normalen Dienstnehmer geschaffen. Nicht dass Werkvertragsnehmer diese Funktion nicht jetzt schon hätten, aber eine verstärkte arbeits- und sozialrechtliche Einbindung hätte zur Folge, eine *grundsätzlich* problematische Vertragsform salonfähig zu machen. Es wäre paradox, wenn ausgerechnet die Arbeitnehmervertretungen dem Werkvertrag die Salonfähigkeit attestieren würden. Ein Zitrone bleibt sauer, auch wenn man sie zuckert. Wesentlich, wenn auch nicht sonderlich originell und immer hilfreich, wäre in diesem Zusammenhang verstärkte Information über die Risiken von (neuer) Selbstständigkeit.

Die allgemeine Herausforderung für die Arbeitnehmerinteressenvertretungen angesichts der Zunahme heterogener Beschäftigungs- und Vertragsformen besteht darin, die Grenze zwischen individuell erwünschter, sozialpolitisch vertretbarer Flexibilität und Missbrauch aus Sicht der ArbeitnehmerInnen zu definieren. In Anbetracht zersplitterter Interessen, unterschiedlicher Motiv- und Lebenslagen der Betroffenen ist dies kein einfaches Unterfangen und kommt teilweise einer Quadratur des Kreises gleich.

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive könnten atypische Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich eine für ArbeitnehmerInnen hilfreiche Funktion haben, sofern sie die Brückenfunktion zwischen Ausbildung oder Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter (Vollzeit-)Tätigkeit auf der anderen Seite erfüllen. Der Kontakt mit der Arbeitswelt im Allgemeinen bzw. mit Unternehmen im Besonderen beispielsweise über Werkverträge oder befristete Verträge bietet allen Beteiligten die Möglichkeit des gegenseitigen Kennenlernens. Wichtig aus ArbeitnehmerInnensicht ist freilich die Aussicht auf ein Ende derartiger Probephasen auf Basis atypischer, teilweise prekärer Beschäftigungsformen. Sollte diese Perspektive nicht gegeben sein, tragen atypische Beschäftigungsverhältnisse dazu bei, eine Struktur von *Insidern* und *Outsidern* auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen und bestehende Ungleichheiten zu verstärken.

Die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes muss für die Beurteilung und Darstellung der Situation auf dem Arbeitsmarkt Konsequenzen haben. Angesichts der in diesem Beitrag skizzierten Entwicklung zielt die Kritik, der österreichische Arbeitsmarkt sei unflexibel und bedürfe deshalb einer „Deregulierung“ und „Flexibilisierung“, ins Leere.⁴⁵ Der heimische Arbeitsmarkt weist in der Realität ein hohes Maß an Beweglichkeit

auf, mit all den Chancen, aber auch negativen Folgen für die Betroffenen. Der oftmals unterstellte Zusammenhang zwischen hoher Flexibilität und geringer Arbeitslosigkeit scheint indes keine empirische Bestätigung zu finden. Schließlich zeigen internationale Vergleiche, dass der Zusammenhang zwischen Flexibilitätsgraden des Arbeitsmarktes und dem Beschäftigungsniveau aus empirischer Perspektive weit weniger eindeutig ist, als aufgrund spezifischer (neoklassischer) Annahmen über die Funktionsweise von Arbeitsmärkten zu erwarten wäre. Deregulierungen beeinflussen demnach eher Dynamik und Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit als deren Niveau.⁴⁶ Insgesamt wird dem *quantitativen* Aspekt, nicht nur in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, eine zu große Bedeutung beigemessen. Die (vermeintlichen) Siege an der beschäftigungspolitischen Zahlenfront in Form von Rekorderwerbsbeteiligungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das Hinterland qualitativ befriedigender, *existenzsichernder* Arbeitsplätze zum Teil in einem schlechten Zustand befindet. Abseits juristischer Flickschusterei ist deshalb dem qualitativen Aspekt von Arbeit gerade in Zeiten internationaler Erwerbsbeteiligungswettbewerbe verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken. Der Frage, inwieweit die Fixierung auf Ziele wie Vollbeschäftigung und erhöhte Erwerbsbeteiligung eine ausreichende Berücksichtigung dieses Aspekts zulässt, werden auch die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer auf Dauer nicht ausweichen können.

Last but not least sei (wieder einmal) daran erinnert, dass die beste Angebotspolitik kurzfristig wenig bewirkt, wenn die Nachfrageseite wirtschaftspolitisch vernachlässigt wird. Eine noch so große Flexibilität auf Arbeitsmärkten wird die negativen Folgen restriktiver, prozyklischer Budgetpolitik und einer ausschließlich auf Inflationsbekämpfung ausgerichteten Geldpolitik auf europäischer Ebene nur in geringem Ausmaß kompensieren können.

Anmerkungen

¹ So ist z. B. Teilzeitarbeit aus Sicht der Männer als nicht der Norm entsprechend, also atypisch, zu qualifizieren, während sie für viele Frauen der Realität und somit auch „Normalität“ ihrer Erwerbstätigkeit entspricht. Die Heterogenität der unter dem Sammelbegriff „atypische Beschäftigung“ zusammengefassten Vertragsarten erschwert außerdem eine generelle Beurteilung und verstellt mitunter den Blick auf spezifische Chancen und Risiken bestimmter Arbeitsverhältnisse.

² Die Angaben beziehen sich auf Beschäftigungsverhältnisse und nicht auf Beschäftigte.

³ Vgl. Kirisits (2002) für die Steiermark, Holzinger et al. (2000) für Gesamtösterreich sowie Arbeiterkammer Tirol (2002) für Tirol.

⁴ Vgl. Regionalstatistiken der AK Steiermark.

⁵ Unselbstständig Beschäftigte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 12 und maximal 35 Stunden, ohne Präsenz- und Zivildienst, Karenzurlaubenden (Lebensunterhaltskonzept). Für 2001 handelt es sich um vorläufige Ergebnisse.

- ⁶ Geringfügig beschäftigt sind Personen, deren Entgelt nicht über die Geringfügigkeitsgrenze von 309,38 Euro (4.149,30 Schilling) pro Kalendermonat hinausgeht. Geringfügig Beschäftigte werden vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger erst seit Ende 1994 erfasst, da die Betriebe seit damals zur Meldung verpflichtet sind.
- ⁷ Die Wirtschaftsklasse „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“ enthält so unterschiedliche Sparten wie Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Architektur- und Ingenieurbüros, Labors und Versuchsanstalten, Werbewesen und Reinigungsgewerbe. Vor allem das Reinigungsgewerbe dürfte im Zusammenhang mit geringfügiger Beschäftigung von zentraler Bedeutung sein.
- ⁸ Auswertung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (1. Juli 2001).
- ⁹ Von einem befristeten Arbeitsverhältnis wird gesprochen, wenn eine Arbeitskraft nur für einen bestimmten, vorher festgelegten Zeitraum beschäftigt wird oder wenn ein Dienstvertrag für eine spezifische Aufgabe mit begrenzter Dauer vorliegt. Die Anzahl der befristeten Arbeitsverhältnisse wurde erstmals in der Arbeitskräfteerhebung der EU im Jahr 1995 erfasst.
- ¹⁰ Vgl. Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung März 2001.
- ¹¹ Im März 1988 wurde erstmals ein umfassendes Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG) beschlossen. Durch dieses Gesetz wurden Leiharbeitsfirmen (Überlasser) unter anderem verpflichtet, laufende Aufzeichnungen über die Überlassungen von Arbeitskräften zu führen und diese per Stichtag 31. Juli an die zuständigen Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice (AMS) zu übermitteln.
- ¹² Freie Dienstnehmer: Dienstnehmer, die gemäß § 4 Abs. 4 ASVG versichert sind.
- ¹³ Werkvertragsnehmer, die gemäß § 2 Abs. 1 Z 4 GSVG pflichtversichert sind. Die Zahlen enthalten keine Wirtschaftstreuhandler, Dentisten, Journalisten und Tierärzte. Die tatsächliche Zahl der neuen Selbstständigen ist höher anzusetzen, da im Bereich der neuen Selbstständigkeit Personen von der Sozialversicherung erst dann erfasst werden, wenn ihr Einkommen zumindest den 12fachen Betrag der Geringfügigkeitsgrenze (derzeit € 309,38) übersteigt.
- ¹⁴ Die angeführten Beispiele gelten natürlich nur mit Einschränkungen. So sind auch Werkvertragsnehmer ab einer bestimmten Einkommensgrenze sozialversicherungspflichtig, Beamte müssen nicht unbedingt Vollzeitbeschäftigte sein.
- ¹⁵ Vgl. Kaupa/Steiner (2002) 126. Abgesehen von den Problemen, die „Intensität“ der Prekarisierung im Sinne einer Messung vorzunehmen (um eine Abgrenzung zu nicht prekären Arbeitsverhältnissen vorzunehmen), impliziert die Klassifizierung ein (anzustrebendes) Standardmodell von Beschäftigung, das durch Vollzeitlichkeit, Kontinuität, geregeltes Einkommen sowie arbeits- und sozialrechtliche Absicherung gekennzeichnet ist. Die Tatsache, dass (Be-)Wertungen vom sozio-kulturellen Kontext abhängig sind, schränkt den Geltungsbereich derartiger Klassifizierungen zwar ein, macht sie aber als Grundlage für Handlungsempfehlungen auf nationaler Ebene nicht weniger wertvoll. Letztlich stehen hinter jeder Interpretation des Prekaritätsbegriffs Wertvorstellungen, über deren Richtigkeit sich wissenschaftlich nicht abschließend urteilen lässt. In einem Kulturkreis wie den USA, wo Selbstständigkeit und Unternehmertum einen weitaus größeren Stellenwert besitzen als in Österreich, wird unter prekärer Beschäftigung vermutlich etwas anderes verstanden als hierzulande. Vgl. dazu auch die Beiträge zum Thema „Arbeit im Vergleich der Kulturen“, in: Kocka, Jürgen; Offe, Claus (Hrsg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit (Frankfurt/Main 2000).
- ¹⁶ Vgl. Angerler/Kral-Bast (1998) 40 und Juffinger (2000) 22.
- ¹⁷ Vgl. Fink/Riesenfelder/Tálos (2001) 120.
- ¹⁸ Ebd. 153.

- ¹⁹ Vgl. die (falsche) Darstellung der Studienergebnisse von Fink/Riesenfelder/Tálos durch Wirtschafts- und Arbeitsminister Martin Bartenstein, der die Studie dahingehend interpretierte, dass die meisten Menschen, die eine atypische Beschäftigung ausüben, mit ihrer beruflichen Situation zufrieden seien („Der Standard“, 15.12.2001).
- ²⁰ Auf die grundlegende Frage, inwieweit Menschen überhaupt freiwillig arbeiten, soll hier nicht eingegangen werden. Die Unterscheidung zwischen Freiwilligkeit und Unfreiwilligkeit bezieht sich im Rahmen dieser Arbeit auf den Wunsch von Personen, in Vollzeit und unbefristet zu arbeiten, und die Möglichkeit, dies auch zu verwirklichen.
- ²¹ Vgl. Fink/Riesenfelder/Tálos (2001) 116.
- ²² Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 1998, in: Statistische Nachrichten 2 (2000).
- ²³ Vgl. Schwarz/Löschnigg (2000) 247ff.
- ²⁴ Vgl. Mülhberger (1998a) 49.
- ²⁵ Juffinger (2000) hat verschiedene Leiharbeitertypen auf Basis ihrer Untersuchung herausgearbeitet. An 315 Leiharbeiterinnen wurde ein Fragebogen verschickt, und mit 46 Betroffenen (Geschäftsführer, Personalchefs, Leiharbeiterinnen, Betriebsräte) wurden Interviews geführt.
- ²⁶ Vgl. Mosberger/Steiner (2002) 70f. Hinsichtlich der Verteilung auf die beiden Kategorien geben die Autorinnen für die „aus der Not geborenen“ Selbstständigen einen Anteil von etwa 50 Prozent an. Zweifellos liefern diese Aussagen Aufschlüsse über die Motivlagen neuer Selbstständiger; deren Verteilung muss jedoch angesichts der geringen Anzahl befragter Personen (n = 30) mit Vorsicht interpretiert werden.
- ²⁷ Vgl. Reindl (2000) 425.
- ²⁸ Vgl. Schwarz/Löschnigg (2000) 141f.
- ²⁹ Hinsichtlich des Begriffs der „wirtschaftlichen Abhängigkeit“ eines Arbeitnehmers ist die Judikatur jedoch uneinheitlich. Einige Entscheidungen rücken die Lohnabhängigkeit und damit das Entgelt als Existenzgrundlage in den Vordergrund, während die Rechtsprechung in anderen Fällen das fehlende Eigentum an Produktionsmitteln bzw. die fehlende Verfügungsgewalt über dieselben als wirtschaftliche Abhängigkeit interpretiert. (Vgl. Schwarz/Löschnigg (2000) 142.
- ³⁰ Vgl. Tomandl (1999) 295f.
- ³¹ Vgl. Grever/Reindl (2000) 3.
- ³² Vgl. Reindl (2000) 415.
- ³³ Der Einzelunternehmer gilt als natürliche Person, ist für die Aufbringung des Kapitals alleine zuständig, trägt das volle Risiko für etwaige Verluste und haftet mit seinem Privatvermögen. Die Daten der Wirtschaftskammer beinhalten nur Tätigkeiten, die der Gewerbeordnung unterliegen und somit einer Gewerbeberechtigung (Gewerbeschein) bedürfen. Wer eine gewerbliche Tätigkeit ausübt, ist automatisch Mitglied der Wirtschaftskammer.
- ³⁴ Vgl. Schmölzer/Karner (2001) 1ff.
- ³⁵ Wanzenböck, Das österreichische Gründungsgeschehen – Die Zahlen, Daten, Fakten. Kurzbericht abrufbar unter http://www.travelguide.at/businessguide/gs_zahlen.html.
- ³⁶ Vgl. Voß/Pongratz (1998) 139ff.
- ³⁷ Vgl. Jurczyk/Voß (1999) 10.
- ³⁸ Vgl. Haak/Schmid (2001) 172.
- ³⁹ Vgl. Tichy (2002) 175ff.
- ⁴⁰ Vgl. Seifert/Pawlowsky (1998) 599.
- ⁴¹ Vgl. Müller-Jentsch (1998) 576f.
- ⁴² Vgl. Heschi/Kirisits (2000) 44.
- ⁴³ Auch die hohe Teilzeitquote bei Frauen ist vor diesem Hintergrund zu sehen, da das mangelhafte Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen in Österreich Frauen oft in dieses Arbeitsmarksegment zwingt.

- ⁴⁴ Was praktisch nicht durchführbar wäre, da die Auftraggeber diese in Form verminderter Honorarzahlen von facto auf die Auftragnehmer abwälzen könnten.
- ⁴⁵ Diese Diskussion wird allerdings schon deshalb immer wieder Konjunktur haben, weil sie mit schwammigen Begriffen operiert. Man wird schwer Einigkeit darüber erzielen können, ab wann ein Arbeitsmarkt „flexibel“ ist. Nichtsdestoweniger ist es Aufgabe der Arbeitnehmerinteressenvertretungen, auch auf die sozialen Kosten beruflicher Flexibilität hinzuweisen. Der Begriff „Deregulierung“ wird nicht nur im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang falsch verwendet. Er suggeriert einen von Regulierungen und Bindungen befreiten Zustand, obwohl Wettbewerb nicht im regulierungsfreien Umfeld stattfindet, sondern oft nur auf Basis eines noch komplizierteren Regelwerks möglich ist (siehe die Bereiche Energie und Telekommunikation). Korrekterweise müsste man von Re-Regulierungen sprechen.
- ⁴⁶ Vgl. Keller/Seifert (2002) 92.

Literatur

- Angerler, Eva; Kral-Bast, Claudia, Typische Atypische. Flexible Arbeit – Teil II (= Publikation der Gewerkschaft der Privatangestellten, Wien 1998).
- Arbeiterkammer Tirol (Hrsg.), Die Lage der Arbeitnehmer in Tirol 2002 (Innsbruck 2002).
- Fink, Marcel; Riesenfelder, Andreas; Tálos, Emmerich, Endbericht Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Geringfügige Beschäftigung und freie DienstnehmerInnen (Wien 2001).
- Grewer, Hans Günter; Reindl, Josef, Scheinselbstständige im Saarland (= Teil 2 einer Studie über Tendenzen zur Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses durch die Zunahme ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse, Saarbrücken 2000).
- Haak, Carroll; Schmid, Günther, Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten: Modelle der künftigen Arbeitswelt?, in: Leviathan 2 (2001) 156-178.
- Heschl, Franz; Kirisits, Marcel, „Es weht ein rauerer Wind!“. Aspekte eines Stimmungsbildes zu den Auswirkungen von EU-Mitgliedschaft, Ostöffnung und Globalisierung in steirischen Industrieunternehmen (= Publikation der AK Steiermark, Graz 2000).
- Hoffmann, Edeltraut; Walwei, Ulrich, Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3 (1998) 409-425.
- Höglinger, Andrea, „Schöne neue Arbeitswelt?“ Endbericht zum Forschungsprojekt „Atypische Beschäftigungsverhältnisse“ des Zentrums für soziale Innovation (Wien 1996).
- Holzinger, Elisabeth; Federer, Maria Louisa; Hovorka-Prentner, Sylvia; Woschnak, Gerhard; Schmied, Gabriele; Wach, Iris, Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Entwicklungstrends und Handlungsoptionen (Wien 2000).
- Juffinger, Sabine, Leiharbeit in Tirol. Chance oder Ausbeutung? (Innsbruck 2000).
- Jurczyk, Karin; Voß, G. Günter, Entgrenzte Arbeitszeit – Reflexive Alltagszeit. Die Zeiten des Arbeitskraftunternehmers (München/Gießen 1999).
- Kaupa, Isabella; Steiner, Karin, Atypische Beschäftigung: Notlösung, Übergangsstadium oder freie Wahl?, in: Eichmann, Hubert; Kaupa, Isabella; Steiner, Karin (Hrsg.), Game over? Neue Selbstständigkeit und New Economy nach dem Hype (Wien 2002) 121-139.
- Keller, Berndt; Seifert, Hartmut, Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1 (2002) 90-106.
- Kirisits, Marcel, Schein und Sein der neuen Arbeitswelt. Atypische Beschäftigung in der Steiermark (= Publikation der AK Steiermark, Graz 2002).

- Mosberger, Brigitte; Steiner, Karin, Unternehmerisches Agieren oder flexibles Reagieren. Situation und Erwerbsrealität Neuer Selbstständiger in Österreich (= AMS Report 32, Wien 2002).
- Mühlberger, Ulrike, Atypische Beschäftigung in Österreich. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Implikationen atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Wien 1998).
- Müller-Jentsch, Walther, Der Wandel der Unternehmens- und Arbeitsorganisation und seine Auswirkungen auf die Interessenbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3 (1998) 575-584.
- Reindl, Josef, Scheinselbstständigkeit. Ein deutsches Phänomen und ein verkorkster Diskurs, in: Leviathan 4 (2000) 413-433.
- Tichy, Gunther, Die Herausforderung der Wissensgesellschaft. Trügerische versus erfolgversprechende Strategien für die e-society, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2 (2002) 171-184.
- Tomandl, Theodor, Reicht der Zuschnitt unseres Arbeitsrechts zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben?, in: Pichler, Johannes W. (Hrsg.), Die „Neue“ Arbeit. Die rechtspolitischen Herausforderungen (Wien 1999) 293-308.
- Schmölzer, Gertrude; Karner, Beatrix, Unternehmensneugründungen in der Steiermark 2000 (Graz 2001).
- Schwarz, Walter; Löschnigg, Günther, Arbeitsrecht (Wien 2000, 8. Auflage.)
- Seifert, Matthias; Pawlowsky, Peter, Innerbetriebliches Vertrauen als Verbreitungsgrenze atypischer Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3 (1998) 599-611.
- Voß, G. Günter; Pongratz, Hans J., Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1 (1998) 131-158.

Zusammenfassung

Seit mehr als zwei Jahrzehnten ist auf dem österreichischen Arbeitsmarkt eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen festzustellen, die vom so genannten Normalarbeitsverhältnis, welches durch abhängige, vollzeitliche, kontinuierliche und auf geregelter Arbeitszeit und geregelter Einkommen basierende Tätigkeit charakterisiert wird, abweichen. Alle Beschäftigungsverhältnisse, die dieser Norm nicht entsprechen, werden in der Literatur unter dem Sammelbegriff „atypische Beschäftigung“ zusammengefasst. Darunter fallen so unterschiedliche Ausprägungen wie Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit und (Schein-)Selbstständigkeit in Form von Werk- und freien Dienstverträgen. Die unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Ausgestaltung dieser Beschäftigungsformen sowie heterogene Motiv- und Lebenslagen betroffener Personen machen eine generelle Beurteilung aus Sicht von Arbeitnehmerinteressenvertretungen schwierig. Vor allem die zunehmende Verbreitung neuer (Schein-)Selbstständigkeit entzieht sich dem tradierten Unternehmer-Arbeitnehmer-Schema und verschleiert nach wie vor bestehende Mechanismen von Machtausübung und Ausbeutung sowie die damit verbundene Externalisierung bestimmter Unternehmerrisiken. Die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes wirft schließlich Fragen nach dem Sinn einer im Wesentlichen an quantitativen Zielen orientierten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf.

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“

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

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

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

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

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

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

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Kapitalverkehrsliberalisierung Die österreichischen Erfahrungen

Franz Nauschnigg*

1. Internationale Rahmenbedingungen

In den über fünfzig Jahren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs kam es zu einer starken Integration der Weltwirtschaft, welche durch eine rasche Liberalisierung des Handels, des Finanzsektors und des Kapitalverkehrs gefördert wurde. Diese Entwicklung wird auch mit dem Schlagwort „Globalisierung“ bezeichnet. Das vor dem Ersten Weltkrieg bereits erreichte Niveau der Integration der Weltwirtschaft im Bereich Handel und Kapitalverkehr wurde aber erst wieder gegen Ende des 20. Jahrhunderts überschritten.

Bis in die siebziger Jahre war der Integrationsprozess durch die Handelsliberalisierung dominiert. Die Bretton Woods-Ära nach dem Zweiten Weltkrieg, die 1971 mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems endete, war durch Handelsliberalisierung, stark regulierte Finanzmärkte und Kapitalverkehrsbeschränkungen gekennzeichnet. Finanzkrisen traten kaum auf, und die Stabilität der Finanzmärkte war – verglichen mit der Zwischenkriegszeit und der Zeit des Goldstandards vor dem Ersten Weltkrieg – sehr hoch.

In den achtziger Jahren gewann der Liberalisierungsprozess an Tempo und erfasste insbesondere die Finanzmärkte. Der internationale Kapitalverkehr wurde stärker liberalisiert. Rascher technischer Fortschritt und Finanzmarktinnovationen, welche die Umgehung der noch bestehenden Kapitalverkehrsbeschränkungen erleichterten, unterstützten diesen Prozess. Viele Länder liberalisierten den Kapitalverkehr in einem Schritt, im Rahmen einer so genannten „Big Bang-Liberalisierung“.

Dieser Prozess wurde als Globalisierung bezeichnet, obwohl er besonders auf regionaler Ebene – z. B. Europäische Integration im Rahmen von EU und EFTA, in Nordamerika im Rahmen der NAFTA, im Südostasien im Rahmen der ASEAN und in Südamerika im Rahmen des MERCOSUR – intensiv vorangetrieben wurde.

Der Liberalisierungsprozess wurde als wirtschaftlich vorteilhaft angesehen, da er die beste Allokation der Ressourcen gewährleisten sollte.

Nicht nur Industrieländer würden gewinnen, sondern besonders Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländer. Dies, da ihnen die Integration in die Weltwirtschaft ein rasches Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung durch steigende Zuflüsse von privatem Investitionskapital erlauben sollte, welches besonders ihre Exportkapazitäten stärken würde. Ausländische Direktinvestitionen haben besonders positive Auswirkungen, da sie nicht nur Kapital bringen, sondern auch technologisches und Management-Know-how.

Der Internationale Währungsfond (IWF) hat geschätzt,¹ dass die Kapitalverkehrsliberalisierung das Wachstum um etwa 0,5% oder mehr pro Jahr erhöhen könnte. Internationale Organisationen, besonders der IWF, aber auch die OECD, gaben den Ländern den Rat, so rasch wie möglich zu liberalisieren.

1.1 Krisenanfälligkeit bei liberalisierten Kapitalmärkten

Die Kapitalverkehrsliberalisierung führte allerdings auch zu einem Verlust an Unabhängigkeit in der Wirtschaftspolitik. Was zudem in den achtziger und frühen neunziger Jahren unterschätzt wurde, war, dass durch die Kapitalverkehrsliberalisierung die Verwundbarkeit von Ländern für Finanz-, insbesondere Banken- und Währungskrisen drastisch erhöht wurde.

Daher kann die Öffnung des Finanzsektors auch Kosten mit sich bringen, wenn sie nicht richtig geplant und umgesetzt wird. Auch wenn dies erfolgt, ist dies noch keine Garantie, dass es in einer Welt mit höchst mobilen Kapitalflüssen und Finanzmarktinstabilitäten nicht zu Finanzkrisen kommt. Besonders Entwicklungs-, Schwellen-, und Transitionsländer sind davon betroffen, da die Finanzflüsse in diese Länder relativ instabil sind.

Diese Fragen wurden auch bei einer UNCTAD-Expertengruppe über das Wachstum der heimischen Kapitalmärkte, insbesondere in Entwicklungsländern und seine Beziehung mit ausländischen Portfolioinvestitionen,² ausführlich behandelt. Als Vorsitzender dieser UNCTAD-Expertengruppe wurde der Autor dieser Zeilen hautnah mit dem Problem dieser Länder befasst: insbesondere wie abhängig diese Länder von stabilen Kapitalflüssen sind und wie schwer sie durch Finanzkrisen getroffen werden.

Seit der Asienkrise 1998 hat ein Umdenken stattgefunden. Man ist von einer unbedingten Marktgläubigkeit hin zu einer realistischeren Beurteilung der Chancen und Risiken von Kapitalverkehrsliberalisierung gekommen. Auch der IWF hat festgestellt,³ dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs auch Kosten mit sich bringen kann, wenn sie nicht in der richtigen Reihenfolge erfolgt und ordnungsgemäß umgesetzt wird.

Andere, zu denen auch anerkannte *Mainstream*-Akademiker wie Bhagwati gehören, meinen, dass die Risiken der globalen Finanzintegration ihren Nutzen übersteigen können. Kritiker insbesondere von der Linken, wie Eatwell, argumentieren, dass seit den sechziger Jahren der freie internationale Kapitalverkehr zu einer Verschlechterung der ökonomischen Effizienz, gemessen an Wachstum und Arbeitslosigkeit, geführt hat.⁴

Eine Studie⁵ zeigt, dass die von Japan gewählte Form der Liberalisierung zur dortigen Bankenkrise beigetragen hat. Die Finanzierung für Unternehmen wurde rascher liberalisiert, als die Veranlagung durch die Sparer. Die größeren Unternehmen finanzierten sich zunehmend über die Kapitalmärkte, wie in den USA. Die Banken verfügten daher über hohe Einlagen, für die sie Verwendungsmöglichkeiten suchten und bei der risikoreicheren Kreditgewährung, insbesondere in der Immobilienfinanzierung und der Kreditgewährung an kleinere Unternehmen, auch fanden.

Auch die EFTA-Länder, unter ihnen Österreich, mussten Ende der achtziger Jahre ihren Kapitalverkehr liberalisieren. Dies war ein Erfordernis für die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum und den EU-Beitritt. In den zuständigen EFTA-Gremien – EFTA-Wirtschaftskomitee und der dafür geschaffenen Working Group on Liberalisation of Capital Movements – wurden die Konsequenzen und Probleme der Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den EFTA-Ländern studiert. In den Diskussionen, an denen der Verfasser damals als Mitglied teilnahm, wurde die erhöhte Verwundbarkeit unterschätzt: Im Bericht der Arbeitsgruppe⁶ wurde das Potenzial destabilisierender Kapitalbewegungen und die wichtigen Effekte, welche die Kapitalverkehrsliberalisierung sowohl auf die makroökonomische als auch die Entwicklung des Finanzsektors haben kann, unterschätzt.

Österreich entschied sich für eine graduelle Liberalisierung des Kapitalverkehrs und hatte als Folge nicht mit störenden Kapitalzu- und -abflüssen und Boom- und Bust-Zyklen zu kämpfen. Diese können leicht zu Bankenkrisen mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen.

Im Gegensatz dazu entschieden sich die österreichischen EFTA-Partner Schweden und Finnland für eine rasche Liberalisierung und hatten dann mit spekulativen Blasen zu kämpfen, die sich in den neu und in Eile liberalisierten Finanzmärkten entwickelten. Es kam zu Schulden- und Deflationsspiralen und Bankenkrisen, welche ihre Volkswirtschaften insgesamt schwer schädigten.

Eine sehr gute Beschreibung der finnischen Erfahrungen gibt ein Artikel von Kari Puumanen von der finnischen Notenbank,⁷ der die Gefahr einer Verbindung einer raschen Deregulierung mit einem fixen Wechselkurs und Auslandsschulden beschreibt. Puumanen zeigt die finnische

Krise Anfang der neunziger Jahre als ein Beispiel, wie dramatisch die Entwicklung für kleine, offene Volkswirtschaften, die zyklisch sensibel sind und die gerade erst ihre Finanzmärkte liberalisiert haben, verlaufen kann. Der finnische Fall bietet Lehren für die Wirtschaftspolitiker in den heutigen Schwellenländern. Es zeigt, dass die volle Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch adäquate und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken und Finanzsektorreformen begleitet werden muss.

Zur Verminderung oder Beseitigung der Risiken wird in den letzten Jahren unter anderem die Möglichkeit der Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, aber auch die so genannte Tobin-Steuer auf den Devisenhandel diskutiert. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, dass die volle Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch adäquate und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken und Reformen des Finanzsektors sowie eine starke und effiziente Finanzmarktaufsicht begleitet werden.

1.2 Steuerwettbewerb

Ein zusätzliches und oft vergessenes Problem ist, dass die Kapitalverkehrsliberalisierung den Steuerwettbewerb, besonders im Bereich der Kapitalbesteuerung, aber auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung, erst ermöglicht. Kapitalbesitzende Privatpersonen und Unternehmen können der Besteuerung in ihren Heimatländern relativ leicht durch Verlagerung ihres Kapitals ins Ausland bzw. in Steueroasen ausweichen und vermindern so die Steuerbasis in ihren Heimatländern. Als Effekt werden, um die Finanzierung des Staates gewährleisten zu können, inflexiblere Produktionsfaktoren höher besteuert.

Dies betrifft insbesondere den Faktor Arbeit, was den Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und zur Entstehung von Arbeitslosigkeit beiträgt. Im Euro-Raum stieg von 1970 bis 1999 die Besteuerung des Faktors Arbeit um 7%-Punkte des BIP.⁸ Diese Verzerrungen haben über die höhere Besteuerung von Arbeit ohne Zweifel zur hohen Arbeitslosigkeit in Europa beigetragen.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ohne entsprechende Regelung der Kapitalertragsbesteuerung hat daher zu einer Fehlallokation von Ressourcen beigetragen, da die Besteuerung mobiler Faktoren wie Kapital gesenkt und weniger mobiler Faktoren wie Arbeit erhöht wurde. Auch im Bereich der Unternehmen entstanden Verzerrungen, da mobile international tätige, daher meist auch große Unternehmen, die Besteuerung vermeiden konnten. Weniger mobile, nicht international tätige Unternehmen, also meist kleine und mittlere, wurden hingegen voll besteuert.

Aus diesen Gründen sah die EU-Richtlinie,⁹ mit der 1988 der Kapitalverkehr liberalisiert wurde, auch eine Regelung der Kapitalertragsbe-

steuerung vor. Die Kommission sollte dem Rat bis Ende 1988 Vorschläge für die Beseitigung oder Reduzierung der Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung, die durch die Vielzahl der nationalen Regelungen für die Kapitalertragsbesteuerung entstehen, vorschlagen. Der EU-Rat hätte bis Mitte 1989 entscheiden sollen. Da in der EU für Steuerfragen jedoch Einstimmigkeit erforderlich ist, wurden keine entsprechenden steuerlichen Regelungen beschlossen. Erst Ende Jänner 2003, fünfzehn Jahre später, konnten sich EU-Rat und Kommission auf eine politische Einigung verständigen. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens Anfang 2004 zu rechnen.

Mittlerweile hat man auch erkannt, dass selbst eine EU-weite Regelung nicht ausreichend ist, und verhandelt mit verschiedenen Drittstaaten, wie insbesondere der Schweiz, um die Steuerflucht aus der EU zu begrenzen. Neben der EU versucht auch die OECD¹⁰ intensiv, aber bisher mit geringem Erfolg, schädliche Steuerpraktiken zu eliminieren.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob selbst eine Regelung der EU mit der Schweiz bzw. anderen europäischen Steueroasen ausreichend ist, da Kapital relativ einfach in andere Steueroasen verlagert werden kann. Selbst wenn die EU mit der Schweiz eine zufrieden stellende Regelung findet, werden sich auf Grund des hohen wirtschaftlichen Anreizes andere Steueroasen finden, die die Rolle der Schweiz übernehmen. Es besteht damit die Gefahr, dass es zu Abflüssen sowohl aus der EU als auch aus der Schweiz kommt.

Eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen, wäre eine „Steueroasentransaktionssteuer“. Dabei könnte international abgestimmt ausnahmslos jede Finanztransaktion mit einer Steueroase mit einer Transaktionssteuer belastet werden. Diese Transaktionssteuer wäre international abgestimmt einzuführen, eventuell im Rahmen der OECD. Die Steuer müsste, um wirksam zu sein, bedeutend höher als eine Tobin-Steuer sein und im einstelligen Prozentbereich liegen. Um Umgehungsmöglichkeiten zu vermeiden, müssten auch Transaktionen mit Ländern, die nicht kooperieren, mit dieser Steuer belegt werden.

2. Die österreichische Kapitalverkehrsliberalisierung

2.1 Geschichte

Von 1880 bis 1914 nahm Österreich am Goldstandard teil. Während des Ersten Weltkrieges und bis 1926 war der Kapitalverkehr sehr stark reguliert. Nach einem kurzlebigen liberalen Regime wurden Anfang der dreißiger Jahre im Zuge der Weltwirtschaftskrise die Kapitalverkehrskontrollen wieder eingeführt und während des Zweiten Weltkrieges verschärft.

Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb der Kapitalverkehr in Österreich stark reguliert. Erste Liberalisierungsschritte wurden 1959 in Verbindung mit der Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie im Zusammenhang mit Bemühungen der OECD zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs unternommen. 1962 übernahm Österreich die Verpflichtungen des Artikel VIII des IWF und machte damit den Schilling konvertibel.

Ein neuer Liberalisierungsprozess begann Mitte der achtziger Jahre im internationalen Zusammenhang, besonders mit der Vorbereitung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) zwischen EFTA und EU und unter der längerfristigen Perspektive einer EU-Mitgliedschaft.

2.2 Der österreichische Ansatz – schrittweise Liberalisierung

Für die Aufrechterhaltung der erfolgreichen Hartwährungspolitik der engen Bindung des Schillings an die D-Mark war es wichtig, dass es zu keinen destabilisierenden Kapitalflüssen kam. Dies war die Basis des österreichischen Ansatzes einer schrittweisen Liberalisierung. Eines der Bestandteile der österreichischen Vorgangsweise war, das System zuerst intern und dann erst extern zu liberalisieren.

Die Oesterreichische Nationalbank führte die Restriktionen graduell zurück, indem sie für Transaktionen, die liberalisiert werden sollten, Bewilligungen sehr liberal gewährte. Dies geschah normalerweise über einige Jahre, bevor die Beschränkung auch extern aufgehoben wurde. Die OeNB evaluierte die Ergebnisse der liberaleren Bewilligung derartiger Transaktionen, welchen Einfluss sie auf das Finanzsystem hatten und wie sie die Zahlungsbilanzposition Österreichs beeinflussten. Erst nach dieser Versuchszeit wurde die entsprechende Beschränkung auch extern aufgehoben. Üblicherweise wurde mehr als eine Transaktion gleichzeitig behandelt, so dass man von einem schrittweisen Vorgehen sprechen kann. Darüber hinaus wurde die Liberalisierung auch insofern gestaffelt, als erst für Banken, dann für Unternehmungen und erst zum Schluss für alle anderen liberalisiert wurde. Die Liberalisierung erfolgte zuerst für Kapitalzuflüsse und dann erst für Kapitalabflüsse.

Nach 1986 erhöhte sich das Tempo der Liberalisierung. 1985 hatte die Überprüfung der österreichischen Positionen im Rahmen des OECD-Kapitalverkehrsliberalisierungskodexes noch dreizehn Restriktionen ergeben. Im Jahr 1991 wurde die volle Liberalisierung des Kapitalverkehrs nach der EU-Kapitalverkehrsrichtlinie erreicht. Die Ausnahme waren Beschränkungen für Zweitwohnsitze, wofür Österreich bei seinem EU-Beitritt 1995 eine fünfjährige Übergangsfrist erhielt. Die Zweitwohnsitze waren im Kern ein politisches Problem, und als die Übergangsfrist auslief, kam es zu keinen wirtschaftlichen Problemen, und das Auslaufen wurde öffentlich kaum bemerkt.

Wesentliche Liberalisierungsschritte erfolgten 1986: Liberalisierung des Kaufes von an offiziellen Börsen registrierten Wertpapieren, langfristige Kredite für Investitionen, Erhöhung des Geldbetrages für Auslandsreisen von 15.000 auf 50.000 Schilling pro Reise sowie Erhöhung der Grenze des Erwerbes ausländischer Valuten ebenfalls auf 50.000 Schilling pro Reise, Liberalisierung der Verwendung von Kreditkarten und anderen Touristenzahlungen. 1989 wurden langfristige Investitionen im Ausland liberalisiert, das Eigengeschäft von Finanzinstituten und die Aufnahme langfristiger Kredite (über drei Jahre) durch österreichische Unternehmungen. 1990 wurde das Prinzip eingeführt, dass alles was nicht expliziert verboten ist, erlaubt ist. Die noch verbleibenden Restriktionen für Konten im Ausland sowie Kreditgewährung für Privatpersonen sowie Ausgabe von Wertpapieren wurde dann Ende 1991 aufgehoben.

Es verblieben dann nur mehr die Restriktionen für die Zweitwohnsitze und für den Kauf von Grund und Boden. Mit dem EU-Beitritt erhielt Österreich die schon erwähnte Übergangsfrist von fünf Jahren für Zweitwohnsitze, deren Auslaufen keinerlei Probleme verursachte.

Diese Vorgangsweise gab dem österreichischen Finanzsektor genug Zeit, sich an das internationale Umfeld und den Wettbewerb zu gewöhnen und die erforderlichen Qualifikationen und Praktiken zu erlernen. Die Finanzinstitutionen konnten daraufhin die österreichischen Firmen, mit denen sie meist über langjährige Hausbankbeziehungen eng verbunden waren, in dieses internationale Umfeld und die internationalen Märkte einführen. Insbesondere die österreichischen Banken hatten damit eine starke Heimatbasis und internationale Erfahrungen erworben und ihr Serviceangebot zum Nutzen der einheimischen Firmen und Investoren erweitert. Die Banken hatten gelernt, mit den in naher Zukunft auch für Unternehmen und Private liberalisierten Transaktionen umzugehen. Für die österreichischen Konsumenten und Firmen bestand der Vorteil darin, dass sie ihre lange bestehenden und bewährten Hausbankbeziehungen aufrechterhalten konnten.

Insgesamt waren die Ergebnisse dieser Vorgangsweise sehr zufriedenstellend. Österreich konnte seinen Finanzsektor ohne Finanzkrise liberalisieren und sich ohne Schwierigkeiten in den EU-Finanzbinnenmarkt integrieren. Nachdem der IWF noch in den achtziger Jahren den langsamen österreichischen Liberalisierungsprozess kritisiert hatte, wird Österreich jetzt als positives Beispiel¹¹ für eine Kapitalverkehrsliberalisierung ohne Krise bezeichnet.

3. Schlussfolgerungen

Ein liberalisierter Finanzsektor ist für Finanzkrisen anfällig.

Vor der letzten EU-Erweiterung entschied sich Österreich für eine graduelle Kapitalverkehrsliberalisierung. Durch diese Vorgangsweise, eine

stabilitätsorientierte Makropolitik und Reformen im Finanzsektor gelang es, störende Kapitalzu- und -abflüsse, heftige zyklische Schwankungen und Bankkrisen, die allesamt mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden gewesen wären, zu vermeiden.

Die EFTA-Partner Schweden und Finnland entschieden sich für eine rasche Liberalisierung und hatten dann mit spekulativen Blasen zu kämpfen, die sich in den neu und in Eile deregulierten Finanzmärkten entwickelten. Es kam zu Schulden- und Deflationsspiralen und Bankkrisen, welche ihre Volkswirtschaften insgesamt schwer schädigten.

Besonders die gegenwärtigen EU-Beitrittskandidaten sollten diese Lehren beachten. Die meisten Beitrittskandidaten haben den Prozess der Liberalisierung ihres Kapitalverkehrs bereits vollzogen oder sind sehr weit fortgeschritten. Die verbleibenden Restriktionen sind vor allem im kurzfristigen Bereich und im Bereich des Grundverkehrs. Große und plötzliche Kapitalzu- und -abflüsse sind daher möglich und haben das Potenzial, die makroökonomische und Finanzmarkstabilität in diesen Ländern zu unterminieren. Eine weitere Verwundbarkeit dieser Länder resultiert aus der Tatsache, dass sie ihre Budgets teilweise aus Privatisierungseinnahmen finanzieren und diese Einnahmen gemeinsam mit den Auslandsdirektinvestitionen zur Finanzierung ihrer teils sehr hohen Leistungsbilanzdefizite dienen.

Eine weitere nicht zu unterschätzende Gefahr für diese Länder besteht in der Tatsache, dass es auf den Finanzmärkten zu einem so genannten „*Convergence Play*“ kommt. Das heißt, dass auf eine Senkung der Zinsen bzw. einen Anstieg der Wechselkurse in diesen Währungen spekuliert wird. Ein Überschießen dieses „*Convergence Play*“ kann sehr leicht zu einem *Boom-Bust*-Zyklus mit äußerst negativen wirtschaftlichen Folgen führen. Ähnliche Entwicklungen gab es schon Anfang der neunziger Jahre im Europäischen Währungssystem (EWS), die dann zur EWS-Krise 1992 beitrugen.

Die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess und insbesondere am Binnenmarkt sowie die Vorbereitungen für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion werden für die zentral- und osteuropäischen Beitrittskandidaten eine besondere Herausforderung sein. Sie werden ihre Finanzsektoren gut managen und beaufsichtigen müssen, um Finanzkrisen zu vermeiden. Es ist im Interesse der Beitrittskandidaten, aber auch der EU, dass der Beitrittsprozess geregelt abläuft und sie sich ohne Probleme in die EU integrieren. Vielleicht kann das österreichische Beispiel für sie eine Vorbildwirkung haben.

Literatur

EFTA, Wirtschaftskomitee (=EFTA/EC/W 7/89, Juni 1989).
EU, Richtlinie 88/361/EWG (Brüssel, 24. Juni 1988).

- EU-Kommission, Public finances in EMU – 2000 (Brüssel 2000).
 Hoshi, Takeo; Kashyap, Anil, The Japanese Banking Crisis: Where Did it Come from and How Will it End, in: NBER Macroeconomics Annual (1999).
 IWF, World Economic Outlook (Washington, D.C., Oktober 2001).
 IWF, Survey (Washington, D.C., 30. August 1999).
 Obstfeld, Maurice; Taylor, Alan, NBER Conference: Globalisation in Historical Perspective (Washington, D.C., Oktober 2001).
 OECD, Harmful Tax Competition (Paris 1998).
 OECD, Towards Global Tax Co-operation (Paris 2000).
 OECD, The OECD's Project on Harmful Tax Practices (Paris 2001).
 Oesterreichische Nationalbank, Current account imbalances in east and west: do they matter? (Wien 1998).
 Oesterreichische Nationalbank, Devisenrechtliche Kundmachungen, verlautbart im Amtsblatt zur Wiener Zeitung, diverse Jahre (Wien).
 UNCTAD, Report of the expert meeting on the growth of domestic capital markets, particularly in developing countries, and its relationship with foreign portfolio investment (=TD/B/COM.2/12, New York 1998).

Anmerkungen

- * Die im Artikel vertretenen Positionen stellen die persönliche Meinung des Autors dar.
¹ IWF, World Economic Outlook (2001) 145.
² UNCDAT (1998).
³ IWF (2001) 168 ff.
⁴ Obstfeld, Taylor (2001).
⁵ Hoshi, Kashyap (1999) 129 ff.
⁶ EFTA (1989).
⁷ Puumanen, Kari (1998) in Oesterreichische Nationalbank (1998).
⁸ EU-Kommission (2000) 64.
⁹ EU, EWG (1988).
¹⁰ OECD (1998, 2000, 2001).
¹¹ IWF (2001).

Zusammenfassung

In den letzten Jahrzehnten gewann der Liberalisierungsprozess an Tempo und erfasste insbesondere die Finanzmärkte und den internationalen Kapitalverkehr. Ein liberalisierter Finanzsektor ist jedoch für Finanzkrisen anfällig, was in den achtziger und frühen neunziger Jahren unterschätzt wurde. Man sah damals vor allem die wirtschaftlichen Vorteile durch die verbesserte Allokation von Ressourcen und nicht, dass durch die Kapitalverkehrsliberalisierung die Verwundbarkeit von Ländern für Finanz-, insbesondere Banken- und Währungskrisen erhöht wurde.

Österreich entschied sich für eine graduelle Kapitalverkehrsliberalisierung. Insgesamt waren die Ergebnisse dieser Vorgangsweise sehr zufrieden stellend. Österreich konnte eine stabilitätsorientierte Makropolitik umsetzen, seinen Finanzsektor ohne Finanzkrise liberalisieren und sich ohne Schwierigkeiten in den EU-Finanzbinnenmarkt integrieren.

Andere Länder entschieden sich für eine rasche Liberalisierung und hatten dann mit spekulativen Blasen zu kämpfen. Es kam zu Schulden-, Deflationsspiralen und Bankenkrisen, welche ihre Volkswirtschaften insgesamt schwer schädigten.

Die volle Liberalisierung des Kapitalverkehrs sollte durch adäquate und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken, Reformen des Finanzsektors sowie eine starke und

effiziente Finanzmarktaufsicht begleitet werden. Besonders die gegenwärtigen EU-Beitrittskandidaten sollten diese Lehren beachten.

Die Kapitalverkehrsliberalisierung ermöglicht den Steuerwettbewerb, besonders im Bereich der Kapitalbesteuerung. Die EU wollte daher schon Ende der achtziger Jahre eine entsprechende EU-weite Regelung, konnte sich aber erst Anfang 2003 einigen und wird auch Drittstaaten wie die Schweiz einbeziehen. Auf Grund des hohen wirtschaftlichen Anreizes werden sich aber voraussichtlich andere Steueroasen finden, die die Rolle der Schweiz übernehmen. Es besteht damit die Gefahr, dass es zu Abflüssen von Kapital sowohl aus der EU als auch aus der Schweiz kommt. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen, wäre eine „Steueroasentransaktionssteuer“. Dabei könnte international abgestimmt ausnahmslos jede Finanztransaktion mit einer Steueroase mit einer Transaktionssteuer belastet werden.

Bekämpfung der Schattenwirtschaft durch steuerliche Anreize?

Herbert Walther

1. Einleitung

Das Phänomen der „Schattenwirtschaft“ stand in den letzten Jahren im Mittelpunkt vielfältiger Analysen.¹ Einerseits ging es um genauere Erfassung und Messung des Umfanges und der Entwicklung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten, andererseits um eine Erklärung der Ursachen für deren behauptete Zunahme. Solche sind rasch (manchmal allzu rasch) gefunden. Aus der Sicht der Ökonomen handelt es sich um ein Problem verzerrender Anreize – der hohe Steuerkeil (*tax wedge*) zwischen den marginalen Nettoeinnahmen aus der Bereitstellung einer Serviceleistung und dem Bruttopreis für den Konsumenten macht schattenwirtschaftliche Transaktionen (aber auch ineffizienten Heimwerker-Pfusch) äußerst attraktiv.

An solche Diagnosen wird im Allgemeinen der Wunsch an die Politik angefügt, man möge diesen Steuerkeil doch endlich reduzieren, um den Anreiz zum Abtauchen in die Schattenwirtschaft zu schwächen. In dieser Empfehlung impliziert ist die Erwartung, die Hinterziehungsaktivität würde geringer, wenn der Steuerkeil kleiner wäre. Die Theorie der Steuerhinterziehung² zeigt jedoch auf, dass dies nicht notwendigerweise der Fall sein muss, sondern vom Straf- und Kontrollregime abhängig ist. Wenn Strafen relativ zur Höhe des hinterzogenen Betrages fixiert sind, was üblicherweise der Fall ist, kann die Steuerhinterziehung² bei niedrigerer Relativbelastung sogar ansteigen, weil ja auch die Vermögenseinbuße im schlimmsten Fall des „Erwischtwerdens“ milder ausfällt. Empirische Indizien gibt es für eine solche Entwicklung durchaus, werden doch gerade Bagatellsteuern (z. B. Hundesteuer) besonders häufig hinterzogen.

Nicht nur auf der politischen Ebene wird dabei gerne verdrängt, dass bei vorgegebenen öffentlichen Aufgaben (und Ausgaben) die massiven Einnahmenausfälle, welche mit einer auch nur geringfügigen Reduktion des Abgabenskeils auf den gesamten Faktor Arbeit verbunden sind, aus anderen Quellen kompensiert werden müssen. Eine gesamtwirtschaftli-

che Effizienzanalyse des Steuersystems ist daher viel komplexer, als eine rein partialanalytische Betrachtung zeigen kann. Wie zum Beispiel in Zusammenhang mit der Diskussion um die Ökologisierung des Steuersystems bei gleichzeitiger Senkung der „Lohnnebenkosten“ erkannt wurde, ist die Hoffnung auf eine „doppelte – blaue und grüne – Dividende“ auf Grund komplexer Wechselwirkungen zwischen einer Senkung von arbeitsbezogenen Steuern bei simultaner Erhöhung der Energiesteuern unsicher, und ein simpler partieller Abtausch von Steuern kann unter spezifischen Bedingungen die Gesamteffizienz des Steuersystems sogar reduzieren.³ Ganz zu schweigen davon, dass auch wenig beachtete Effekte bedeutsam sein können – wie zum Beispiel die Erhöhung des „Anspruchslohnes“ für Pendler. Dadurch kann die regionale Arbeitslosigkeit steigen. Auch Vermögens- und Kapitalsteuern können auf Grund der hohen internationalen Mobilität dieser Faktoren nur sehr beschränkt als Substitut herhalten und würden ebenfalls beträchtliche Verzerrungen induzieren.

Man sollte allerdings das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Es ist nicht wirklich zielführend, auf Basis solcher Befunde in einem unbefriedigenden, nörglerisch angehauchten Agnostizismus zu verharren, auch wenn er sich hinter der eleganten Fassade einer „Theorie optimaler Besteuerung“ verbirgt. Ein solcher Agnostizismus mag zwar intellektuell anregend sein, aus der Sicht praktischer Politikberatung ist er jedoch weitgehend irrelevant. Konkrete politische Steuerreformen sind immer partieller Natur, gehen immer von unvollkommenen Informationen und der allgemein akzeptierten Prämisse aus, dass eine „*first best solution*“ sowieso unerreichbar ist. Vor allem haben praktische Lösungsansätze die gesamte Transaktionskostenproblematik (asymmetrische Information der Politiker gegenüber den Steuerbehörden und letzterer gegenüber den Steuerzahlern, administrative Kosten der Abwicklung von Prozeduren, Abwicklung von Streitfällen etc.) zu beachten. Diskutiert man mit Praktikern der Steuereinhebung, gewinnt man den Eindruck, dass dem Transaktionskostenproblem in all seinen komplexen Facetten (neben politischen Aspekten von „Fairness“ und „Gerechtigkeit“) eine überwältigende Bedeutung zukommt, während die von volkswirtschaftlichen Theoretikern mit grimmigem Ernst diskutierte „Zusatzlast der Besteuerung“ auf Grund allokativer Verzerrungen oft mit einem Achselzucken ignoriert wird (werden kann?).

Dennoch kann meines Erachtens eine volkswirtschaftliche Analyse (die allerdings unter expliziter Beachtung der Transaktionskostenproblematik erfolgen muss!) wertvolle Hinweise liefern, wie und wo man ansetzen könnte, um im Rahmen eines partiellen Umbaus spezifischer Steuern zum Beispiel das Aufblühen einer Schattenwirtschaft zu verhindern, ohne das Ziel einer hinreichenden Finanzierung von Staatsaufgaben oder

der Steuergerechtigkeit aus den Augen zu verlieren. Leider riskieren Ökonomen viel zu selten, sich mit praxisnahen Vorschlägen a) in die politischen Nessel zu setzen und b) von Praktikern umgehend der Weltfremdheit und des Utopismus geziehen zu werden. Letzteres ist allerdings angesichts der Komplexität jeglicher Details mit Sicherheit zu erwarten, wenn man sich mit allzu konkreten Vorschlägen aus dem Elfenbeinturm wagt.

Im Folgenden soll anhand eines (möglicherweise utopisch anmutenden, aber) meines Erachtens prinzipiell realisierbaren Vorschlages zum selektiven Umbau des Besteuerungssystems im Bereich der Bauwirtschaft und des Baunebengewerbes) ein Beispiel gegeben werden, wie man aus ökonomischer Sicht die Interessenkoalition der Hinterzieher durch entsprechendes institutionelles Design der Steuereinzahlung aufbrechen kann, ohne überbordende Kontrollen und ohne massive Verschärfung von Sanktionen. Dabei soll gleichzeitig das Ziel verfolgt werden, die marginale Inanspruchnahme von handwerklichen Dienstleistungen des Bau- und Baunebengewerbes drastisch zu verbilligen, um den blühenden Pusch (und die höchst ineffiziente „Do-it-yourself“-Branche⁴ einzudämmen.

Bedarf es einer genaueren Begründung, weshalb eine drastische Überarbeitung des Systems der Besteuerung gerade in diesem Produktionsbereich besonders dringend erforderlich wäre? Was jedem, der mit offenen Augen durch die Welt geht, einleuchten mag, ist für Ökonomen nicht notwendigerweise selbstverständlich: Ein mittelmäßig begabter Zyniker (also ein durchschnittlicher Ökonom) könnte argumentieren, eine Reform sei gar nicht nötig, das derzeitige System sei gar nicht so schlecht – wird doch durch „Pusch“ die Ineffizienz des bestehenden Systems deutlich gemildert. Gewiss, es kommt zu einer Art „Preisdifferenzierung“ zwischen offiziell erbrachten Leistungen und jenen der Schattenwirtschaft. Aus der Sicht eines Leviathanischen Staates, der die Steuereinnahmen maximieren und die Effizienzverluste durch Besteuerung gering halten will, unter Umständen gar keine so schlechte Strategie. Wie aus der Theorie des Monopols bekannt, ist Preisdifferenzierung ein möglicher Weg, um Effizienzverluste zu reduzieren. Nichts anderes, so das Argument, finde im augenzwinkernd akzeptierten Nebeneinander der offiziellen und der Schattenwirtschaft statt.

Aber auch der „Gerechtigkeit“ werde durch fanatische Bekämpfung von Schattenwirtschaft kein eindeutiger Dienst erwiesen. Sind doch gerade „arme Leute“ überproportional in bestimmten Bereichen der Schattenwirtschaft (zum Beispiel im Baunebengewerbe) tätig oder würden dort billige Leistungen nachfragen (der berühmte kleine „Häuslbauer“), die sie sich auf legale Weise gar nicht leisten könnten. Gleichzeitig profitieren von Steuereinnahmen des Staates beileibe nicht nur die armen Mitbür-

ger – wenn Steuergelder verprasst werden oder in dunklen Kanälen versickern, sei Steuerhinterziehung geradezu ein Notwehrrecht der „kleinen Leute“. (Diese Argumentationslinie hört man auch sehr häufig von besonders wohlhabenden Individuen ...). Daher seien auch die Verteilungswirkungen einer erfolgreichen Bekämpfung zum Beispiel des „Pfuschs“ aus der Sicht der „Gerechtigkeit“ nicht nur positiv zu sehen. Auf einer ähnlich (dubiosen) Linie liegen jene Argumentationsketten, mit denen Korruption und Bestechung als Gegengifte zu überbordender und ineffizienter staatlicher Regulierung gerechtfertigt werden.

Dagegen lässt sich einiges einwenden:

- 1.) Ein zentrales Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit ist die Gleichbehandlung der Bürger vor dem Gesetz. Ein Fiskus, der gegen dieses Grundprinzip bewusst verstößt, indem er beide Augen wegen kurzfristiger (und kurzsichtiger) Vorteile („Effizienzverluste minimieren“) vor alltäglicher Steuerhinterziehung verschließt (oder zum Beispiel, wie in Italien, in immer kürzeren Abständen Steueramnestien verkündet), verliert rapide an Glaubwürdigkeit und Legitimität und untergräbt damit die moralische Basis der zivilen Ordnung. Im Grunde liefert man damit auch die Basis für eine sukzessive Zerstörung des Sozialstaates, denn dieser kann ohne Steuerstaat und Rechtsstaat nicht existieren.
- 2.) Selbstverständlich kann Steuerpolitik dem Konflikt zwischen „Effizienz und Gerechtigkeit“ nicht grundsätzlich ausweichen. Aber eine Minimalanforderung an staatliche Steuerpolitik wäre wohl, dass ein Staat, der von seinen Bürgern Ehrlichkeit erwartet, die Regeln der Besteuerung so gestalten sollte, dass ehrliches Verhalten nicht zur reinen Dummheit wird. Aus der Sicht der Ökonomik bedeutet dies, dass man intensiv über das institutionelle Design von Besteuerungsformen und deren „Anreizkompatibilität“ nachdenken muss, so dass ehrliches Verhalten nicht „nur“ moralisch richtig, sondern auch – grosso modo – vernünftig ist. Zwischen „*fiat iustitia, pereat mundi*“ und einer augenzwinkernden Toleranzhaltung gegenüber schattenwirtschaftlichen Aktivitäten gibt es natürlich viele Zwischenstufen, die in dieser polarisierenden Darstellung zu kurz kommen.
- 3.) Wer die konsequente Durchsetzung steuerlicher Normen verteidigt, verteidigt deshalb noch lange nicht eine ineffiziente Verwendung öffentlicher Mittel. Aber im Zusammenhang mit der Bekämpfung des „Pfusches“ sollte man doch darauf hinweisen, dass die unter Hinterziehung besonders leidenden Sozialabgaben reine Umverteilung zugunsten alter und kranker Mitbürger (und zugunsten von Familien mit Kindern) finanzieren. Anti-Staats-Argumente zur Gewissensentlastung („verschwindet im Moloch der Bürokratie“) lassen sich da schwerlich finden. Außerdem ist bei einem Steuerkeil von über 50%

der Unterschied zwischen (viel zu oft) höchst erfolgreichen Hinterziehern und „ehrliehen“ Steuerzahlern ein offener Verstoß gegen alle Prinzipien der faktischen Steuer und Leistungsgerechtigkeit.

- 4.) Konsequente Durchsetzung steuerlicher Normen bedeutet nicht notwendigerweise verstärkte Kontrolle von Transaktionen durch Finanzämter, Arbeitsinspektorate und Sozialversicherungen. Eine solche ist häufig (leider) wenig effektiv. Die Hinterziehungscoalition zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist schwer zu durchbrechen und sehr flexibel organisierbar. Auch stößt ein Ausbau von Kontrollmaßnahmen verständlicherweise an Grenzen des Datenschutzes, an Grenzen der Verletzung der Privatsphäre, an Grenzen der Akzeptanz auch bei ehrlichen, durch die Kontrolle sich belästigt fühlenden Steuerzahlern. Eine Erhöhung von Strafen induziert ebenfalls erhebliche Folgekosten, weil bei höheren Strafen in einem Rechtsstaat entsprechend längere, konfliktreichere Verfahren zu erwarten sind. Die unvermeidliche Unschärfe von Steuergesetzen impliziert, dass „gerissene“ Hinterzieher davonkommen, während weniger Geschickte hart bestraft werden, was der Legitimität des Gesamtsystems eher schadet als nützt.

Zunächst sollte klargestellt werden, dass partielle und allenfalls fragmentarisch wirksame Ansätze, welche auf branchenspezifische Besonderheiten eingehen, wesentlich erfolgversprechender sind als „globale“ Reformversuche, etwa im Sinne einer allgemeinen Absenkung der „Lohnnebenkosten“. Der Grund ist darin zu sehen, dass a) in bestimmten Bereichen der Wirtschaft (Beispiel: Industrie, öffentlicher Sektor) der Anreiz zum Abtauchen von Beschäftigung in die Schattenwirtschaft auf Grund der Betriebsstruktur und der spezifischen Kontrollmechanismen nahezu nicht existiert und b) das Volumen der Beschäftigung z. B. in der Industrie allenfalls von den realen (und relativen) Lohnstückkosten her bestimmt wird, nicht von der relativen Höhe der „Lohnnebenkosten“. Daher sollte man, um den positiven marginalen Beschäftigungseffekt einer Reform zu maximieren, selektive Maßnahmen setzen, die an spezifischen Branchenbedingungen orientiert sind.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass ein robusteres System der Steuereinhebung zumindest in einem Teilbereich – der Bauwirtschaft – möglich wäre, welches weniger anfällig für Hinterziehung sein könnte und gerade deshalb gegenüber dem derzeitigen Zustand Effizienzgewinne möglich macht. In Ermangelung eines griffigen Namens wird es als „Vorsteuer-Refundierungssystem“ bezeichnet.

2. Das „Vorsteuer-Refundierungssystem“ („Tax in Advance“-System)

Auf Basis einer Schätzung durch Sachverständige erfolgt – ähnlich wie bei der Einheitswertfeststellung einer Liegenschaft – eine Erhebung des reinen Baukostenwertes eines Objektes (Wohn- und/oder Betriebsgebäudes). Der Eigentümer erhält die Vorschreibung eines jährlich einzuzahlenden Betrages (z. B. in der Höhe von fünf Promille des Baukostenwertes), der dem Eigentümer auf einem „Sperrkonto“ gutgeschrieben wird.

Über dieses Guthaben kann der Eigentümer nur auf dem folgenden Weg verfügen: Aus dem Guthaben (auch ein Überziehungsrahmen könnte eingeräumt werden) erfolgen auf Antrag und unter Nachweis entsprechender Rechnungen von Professionisten zweckgebundene Refundierungen, z. B. in der Höhe von 50% des ausgewiesenen Endbetrages, also annähernd in Höhe der impliziten Belastung durch Mehrwertsteuer, Sozialversicherungsabgaben und sonstigen Lohnsummenbezogenen Abgaben. Der wesentliche Trick dieses Systems besteht darin, dass der Nachfrager unbedingt eine Rechnung vorlegen muss, um das auf dem Sperrkonto einbezahlte „Pfand“ loszueisen.

Auf Grundlage dieses Prinzips funktioniert ja auch der Vorsteuerabzug im Bereiche der Mehrwertsteuer. Die Betrugsmöglichkeiten sind allerdings im präsentierten System geringer als im Bereich des Vorsteuerabzugs bei der Mehrwertsteuer (das entsprechende Pendant wäre ein Missbrauch eines allenfalls eingeräumten Überziehungsrahmens durch Vorlage von Scheinrechnungen (nicht existierender?) Professionisten, ein banaler Betrug, der spätestens bei der Kontrolle auffallen würde.) Wenn jede ausgestellte (und zur Refundierung eingereichte) Rechnung nach einem einheitlichen System durchnummeriert wird, welche sowohl die Kennung des Betriebs als auch diejenige des Auftraggebers enthält, sollte die Überprüfung durch Finanzämter bzw. Sozialversicherungen durch Datenabgleichung leicht fallen.

Unter dem Anreizaspekt ist der folgende Punkt entscheidend: Die „Hinterziehungskoalition“ wird empfindlich gestört – damit sich das Einreichen der Rechnung nicht lohnt, müsste der Pfuscher bereits um mehr als die Hälfte billiger sein als der legale Anbieter.

Um den Druck in Richtung Ehrlichkeit zu verstärken, könnte man das Guthaben sogar (eventuell in diskreten Schritten) negativ verzinsen – nicht abgerufene Refundierungen würden allmählich verfallen. Die auf diese Weise einbehaltenen Beträge könnten der allgemeinen Absenkung der Lohnnebenkosten, insbesondere für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte in der Baubranche und/oder der Subventionierung des Überziehungsrahmens dienen. Darüber hinaus könnte der Negativzinssatz konjunktur-

politisch variiert werden, um Beschäftigungsprogramme im Bauneben-gewerbe gezielt in Gang zu setzen oder zu dämpfen.

Ein analoges System lässt sich auch bei allen Neubauten anwenden. Eine unabhängige Baukostenschätzung wird vor dem Neubau auf Basis der eingereichten Pläne durchgeführt – 50% der zu erwartenden Baukosten müssen pauschal⁵ auf ein Steuer- und Sozialversicherungsabgabenkonto einbezahlt werden. Gemäß dem Baufortschritt kommt es nach Vorlage von Rechnungen zu entsprechenden Refundierungen.

Einige zusätzliche Aspekte:

- 1.) Reparatur- und Erhaltungsaufwand sind stochastische Größen und oft nur schwer abzuschätzen. Wenn die eingezahlten Beträge viel zu niedrig angesetzt sind im Vergleich zum tatsächlichen Reparatur- und Erhaltungsaufwand, ändert sich nicht viel gegenüber der derzeitigen Lage und es werden weiterhin zu viele Leistungen in der Schattenwirtschaft nachgefragt. Allerdings sollte man die Unvollkommenheiten des „*Tax in Advance*“- Systems mit den Unvollkommenheiten des aktuellen gespaltenen Systems (offizielle Wirtschaft/Schattenwirtschaft) vergleichen und nicht mit irgendeiner idealen Welt.
- 2.) Der oder die ehrliche Steuerzahler/in hat eine geringfügige administrative Mehrbelastung und (allenfalls) Zinskosten aus der kontinuierlichen Speisung des Sperrkontos. Wenn die (zu Beginn des Jahres erfolgende) Vorschreibung erst am Jahresende fällig wird, ergibt sich keine Mehrbelastung, weil ja die Refundierung unmittelbar gegengerechnet werden kann. Andererseits kann durch die Eindämmung der Schattenwirtschaft auch die Steuerbelastung der Arbeitskosten in der Baubranche gesenkt werden, was das ehrliche Steuersubjekt eindeutig besser stellen wird. Die Inanspruchnahme von Baudienstleistungen wird „marginal“ (allerdings nur bis zur Vollausschöpfung des Refundierungspotenzials gemäß Vorschreibung) eindeutig billiger, obwohl die Gesamtkosten unverändert bleiben. Eine bestehende Verzerrung wird dadurch – innerhalb bestimmter Grenzen – in die richtige Richtung hin korrigiert. Die ökonomische Theorie würde eine verstärkte Inanspruchnahme von Baudienstleistungen (bis zur Vollausschöpfung des Sperrkontos) erwarten lassen, vorausgesetzt die Vorschreibungen sind hoch genug angesetzt.
- 3.) Der notorische Hinterzieher wird jedenfalls schlechter gestellt als bisher. Wer sein Haus bisher primär mit Pfuschern „gewartet“ hat (oder mit „Eigenarbeit“), ist finanziell schlechter dran, weil die auf das Sperrkonto einzuzahlenden Beträge weitgehend verloren gehen, wenn sie nicht in Anspruch genommen werden. Andererseits muss man beachten, dass der sanfte Zwang des Vorsteuerabzugsmodells in Richtung einer vermehrten Inanspruchnahme professioneller Arbeit auch kompensatorische Wohlfahrtseffekte generiert – profes-

sionelle Arbeit ist weniger verschwenderisch und weniger unfallanfällig, und sachgemäßere Ausführung geht auch mit einem höheren Wiederverkaufswert eines geschaffenen Objekts einher. Da ein „Heimwerker“ die Risiken und Probleme, welche bei manchen Arbeiten auftreten können (einschließlich allenfalls bestehender gesundheitlicher Risiken) ex ante vielleicht systematisch unterschätzt, können solche Effekte substanzieller Natur sein. Ein weiterer Nebeneffekt mag darin zu sehen sein, dass persönliche Abhängigkeiten aufgebrochen werden, wenn es weniger Sinn macht, Angehörige und/oder „Nachbarn“ zum Betonmischen am Wochenende zu verpflichten.

- 4.) Die Kontrollen durch Finanzämter und Sozialversicherungen würden sich primär auf die Überprüfung der Rechnungslegung konzentrieren, wobei Rechnungen, die von Nachfragern zwecks Teilrefundierung eingereicht werden, stichprobenartig dahingehend überprüft werden können, ob sie auch in der Buchhaltung des Anbieters korrekt Eingang gefunden haben. Wenn jede ausgestellte Rechnung sowohl eine Identifikationsnummer des Betriebes als auch des Eigentümers des Bauobjektes enthält und eine entsprechende Buchhaltung vorgeschrieben wird, wäre allerdings eine elektronische und vollautomatischer Kontrolle sinnvoll. Zum Beispiel kann eine Rechnung für die Erneuerung einer Fußbodenheizung unter Angabe des Gesamtbetrages, der Kennnummer der Firma und des Wohnungseigentümers auf elektronischem Weg sowohl vom Nachfrager als auch vom Anbieter eingegeben werden. Die Refundierung an den Eigentümer erfolgt, wenn beide Meldungen eingegangen sind.

Ein umfassender Kosten- und Transaktionskostenvergleich müsste das derzeit existierende System (samt seinen vielfältigen indirekten Folgekosten⁶ mit der vorgeschlagenen Alternative vergleichen.

- 1.) Statt auf eine administrativ teure und nur dem Anschein nach gerechtere „exakte“ Ermittlung von Steuern und Abgaben ex post zu hoffen, begnügt sich das „*Tax in advance*“-System ex ante mit einer Abschätzung des (mit einem bestimmten Bauobjekt) verbundenen Abgabenaufkommens anhand einer *eindeutig beobachtbaren Variablen* (des Bauobjekts, seines Umfanges, seiner geplanten technischen Ausführung).
- 2.) Indem man den Nachfrager zwingt, offizielle Rechnungen vorzuweisen, um das vorweg zu hinterlegende „Pfand“ zurückzubekommen, wird die Verhandlungsposition von Puschern drastisch geschwächt. Da gerade niedrig qualifizierte Arbeitskräfte kaum Lohnsteuern zahlen (die man sich allenfalls weiterhin sparen könnte), würde sich puschern für diese Arbeitskräfte deutlich weniger lohnen.

Andere Varianten des präsentierten Vorschlages sind vorstellbar:

Eine „Betriebs- und Wohnraumsteuer“ wird eingeführt, Bemessungsgrundlage kann auch in diesem Fall der Baukostenwert sein, allerdings sind auch einfachere Regeln vorstellbar (Nutzfläche, Kubatur z. B.). Aus dieser Steuer wird ein Fonds gespeist, der Ersatzleistungen für Sozialversicherungsabgaben (auf alle Einkommen in der Baubranche unter X Euro) abführt. Baufirmen haben Arbeitskräfte selbstverständlich weiterhin bei der Sozialversicherung anzumelden, ein bestimmter Prozentsatz der zu leistenden Beiträge wird jedoch aus dem Fonds ersatzweise bezahlt. Nach diesem Modell würden Neubauten verbilligt – allerdings erhöhen sich die Nutzungskosten für den Bauherrn. Um den Preis administrativer Komplexität könnte man ein solches System auch schrittweise einführen, indem man es zunächst nur für Neubauten einführt.

Diese Variante hat allerdings verschiedene Nachteile, die man am Beispiel des Familienlastenausgleichsfonds studieren kann – die Nettobelastung für den Fiskus ist schwer zu kalkulieren, und es ist nicht unwahrscheinlich, dass durch ungenügende Anpassung oder politischen Druck von Lobbys ein solcher Fonds früher oder später schwer defizitär wird. Außerdem entlastet ein solches System nicht nur ehrliche Unternehmen, sondern auch jene, die einen Teil ihrer Aufträge nicht ordentlich abrechnen. Unsicherheit besteht auch hinsichtlich der Rücküberwälzung der Ersatzleistungen auf die Nachfrager von Baudienstleistungen. Das strenge Äquivalenzmodell (wie in obiger Variante) ist sicher vorzuziehen, weil es den stärksten Druck in Richtung ehrliche Rechnungslegung induziert und nicht von fragwürdigen Überwälzungshypothesen ausgeht.

Kritisch ließe sich gegen die eben vorgebrachten Vorschläge vorbringen, dass mit dem System der Besteuerung der „Eigenmiete“, wie es in manchen Staaten (Schweiz, Dänemark) erfolgreich praktiziert wird,⁷ ein alternativer Ansatz längst existiert, der sich unter dem Aspekt der Steuersystematik einfacher und klarer in das bestehende System der Besteuerung einfügen könnte. Dieses System hätte überdies den Vorteil, allokativer Verzerrungen zugunsten von Eigenheimen gegenüber Mietwohnungen zu korrigieren. In diesem System ist nicht nur ein Vorsteuerabzug impliziert, sondern auch – via Integration in das System der Einkommensbesteuerung – eine soziale Staffelung impliziert. Dieses System hat allerdings auch Nachteile, etwa dass die marginale Verbilligung der Inanspruchnahme von handwerklichen Dienstleistungen für breite Bevölkerungsgruppen relativ geringer ausfällt, weil der Effekt vom Einkommensgrenzsteuersatz des Nachfragers (plus Vorsteuerabzug der Mehrwertsteuer) abhängig ist. Ferner besteht vor allem für jene Individuen, die einer höheren Progression unterliegen, ein Anreiz, hypothekarische Belastungen nur aus fiskalischen Gründen aufzubauen (bzw. nicht abzubauen), um die unvermeidliche Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen

auszunützen. Da Zinseinkünfte niedriger besteuert sind, ergeben sich Arbitragemöglichkeiten. Ferner stehen einer flexiblen Gestaltungsfähigkeit der Belastungen auf Grund der schwierigen Trennung von „betriebsbezogenen“ und „privaten“ Nutzungen von Wohnraum vor allem bei Freiberuflern breite Spielräume offen. Das österreichische System der Vermögensstiftungen bietet darüber hinaus weitere Schlupflöcher – Stiftungen können ja auch formal Eigentümer von Immobilien werden. Dadurch wird aber auch insgesamt der Anreiz, nicht in die Schattenwirtschaft auszuweichen, schwächer ausfallen. Dennoch spricht in einer Gesamtperspektive auch manches für ein System der Eigenmietbesteuerung, vor allem natürlich das Vorliegen konkreter (praktisch funktionierender) Systeme.

Selbstverständlich ließe sich ein System des Vorsteuerabzugs auch auf manche persönliche Dienstleistungen ausweiten. Beispielsweise könnte die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung, Pflegediensten, Raumpfleger/inn/en, Gärtner/inn/en etc. bei Vorlage von Rechnungen über Refundierungen verbilligt werden. In diesem Kontext besteht allerdings ein gravierendes Problem darin, dass einigermaßen äquivalente Belastungen zum Ausgleich der refundierten Mittel nicht so zielgruppengerecht konzipiert werden können wie im Falle von handwerklichen Baudienstleistungen, wo ja die pure (geplante?) Existenz eines Gebäudes bereits auf einen zwingenden, vom Eigentümer zu leistenden Erhaltungsaufwand (Bauaufwand?) hinweist. Die Existenz von Kindern per se ist jedoch noch kein Grund, um notwendigerweise ein Kindermädchen zu beschäftigen, sowenig wie eine Wohnung die Beschäftigung einer Raumpflegerin erzwingt.

Wirkungsvoller als irgendwelche Vorsteuerabzugsmodelle (oder steuerliche Absetzmodelle) scheint mir daher in diesem Kontext ein wesentlich stärkerer rechtlicher Schutz persönlicher Dienstnehmer in der Weise, dass per Gesetz im Falle einer nachweisbaren „Schwarzbeschäftigung“ zum Beispiel einer Raumpflegerin die gesamte Abgabenverpflichtung rückwirkend für die Zeit der Beschäftigung auf den Arbeitgeber fällt. Dies bedeutet, dass eine Raumpflegerin nach Ende ihres Dienstes ohne finanziellen Schaden auf Nachzahlung sämtlicher Abgaben durch den ehemaligen Arbeitgeber klagen kann. Da ihr darüber hinaus sogar ein subjektiver Schaden entstanden ist (weil sie in dieser Zeit ohne Versicherungsschutz arbeiten musste), könnte man einen zusätzlichen, direkt an sie zu leistenden privaten Schadenersatz festlegen. Unter solchen Umständen würde es sich jeder gründlich überlegen, Raumpflegerinnen (oder auch Kindermädchen, Pflegekräfte etc.) schwarz zu beschäftigen, da das finanzielle Risiko kumulativ mit der Dauer der Beschäftigung steigen würde und der Anreiz, bei Dienstende geklagt zu werden, stark wirksam wäre. Das Klagerecht könnte dabei auch auf illegal im Land arbei-

tende Arbeitskräfte ausgeweitet werden – in diesem Fall könnte die Arbeitnehmerin die nicht abgeführten Abgaben direkt ausbezahlt bekommen. Gleichzeitig dürfen dem oder der wegen der Schwarzbeschäftigung Klagenden keine Sanktionen wegen des illegalen Aufenthaltes angedroht werden. Eine derartige Regelung könnte auch in besonders extremen Fällen der Ausbeutung als finanzielle Rückkehrhilfe wirken. Entscheidend ist auch in diesem System, dass die „Hinterziehungscoalition“, das gemeinsame Interesse der beiden Partner, die Abgaben nicht zu bezahlen, empfindlich gestört wird.

Selbstverständlich könnte man auch Einnahmen aus ökologischen Lenkungsabgaben dazu nützen, ersatzweise Leistungen an die Sozialversicherungen zu zahlen. Unter dem beschäftigungspolitischen Aspekt, unter dem Aspekt der Bekämpfung von Schattenwirtschaft und auch unter sozialen Gesichtspunkten wäre es jedoch nicht sinnvoll, eine undifferenzierte allgemeine Absenkung in (notwendigerweise) geringem Ausmaß zu finanzieren. Sinnvoll wäre die Unterstützung spezieller Programme in beschäftigungsintensiven Sparten und im Niedriglohnsegment – ähnlich wie dies oben skizziert wurde.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es handelt sich bei diesen Vorschlägen nicht um irgendwelche Patentrezepte, die alle Probleme schlagartig beseitigen können. Der Teufel steckt, wie man weiß, immer im Detail. Andererseits sollte man vielleicht manchmal auch den Mut haben, unausgereifte Ideen zur Diskussion zu stellen – vielleicht findet das Modell auch das Interesse erfahrener Experten aus der Besteuerungspraxis. Jedenfalls sollte demonstriert werden, dass bei ausreichendem politischen Willen eine wirkungsvolle Verteidigung der finanziellen Basis des Sozialstaates gegenüber Trittbrettfahrern möglich wäre, ohne dass man deshalb zu massiven polizeistaatlichen Instrumenten greifen muss. Es würde oft reichen, die Vertrags- und Anreizstruktur derartiger Transaktionen so zu regeln, dass eine „Gefangenendilemma“-Situation entsteht, in der „Ehrlichkeit“ die beste Strategie ist.

Abgesehen von den hier präsentierten Vorschlägen existieren natürlich auch viele andere Wege, wie man ein ähnliches Ziel erreichen kann. Für den etwas anders gearteten Fall der Einkommensbesteuerung haben Falkinger und Walther (1991 a) z. B. einen Selbstselektionsmechanismus vorgeschlagen, bei dem Steuerzahler, die sich freiwillig einem strengeren Sanktionsregime unterwerfen, einen Steuerrabatt bekommen, bzw. unter speziellen Bedingungen auch Belohnungen ausgeschüttet werden (1991 b). Im derzeitigen System haben ehrliche Steuerzahler keine Möglichkeit, klar zu signalisieren, dass sie ehrlich deklarieren – alle sind im Prinzip aus der Sicht des Fiskus gleich verdächtig.

3. Zusammenfassung

Einige steuerpolitische Diskussionsvorschläge werden präsentiert, wie man die Koalition der Hinterzieher, welche die Schattenwirtschaft am Leben hält, schwächen könnte. Die Grundidee ist in jedem Fall, dass selektiv wirksame Anreize gesetzt werden müssen, so dass es im Interesse zumindest eines Transaktionspartners ist, dass offiziell Rechnung gelegt wird. Ein branchenbezogenes Vorsteuerabzugsmodell für die Inanspruchnahme handwerklicher Dienstleistungen der Bauwirtschaft wird präsentiert. Generell wird argumentiert, dass branchenbezogene Konzepte viel sinnvoller sind als eine generelle Absenkung der Lohnnebenkosten zum Zwecke der Reduktion des „Steuerkeils“, weil letztere den Sozialstaat vor ernste Finanzierungsprobleme stellen würde. Darüber hinaus hätte eine solche allgemein wirksame Maßnahme wesentlich schwächere Effekte auf Schattenwirtschaft und/oder Beschäftigung als gezielt wirksame Maßnahmen in spezifischen Problembereichen, wie beispielsweise der Bauwirtschaft.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. z.B. Schneider (1999, 2000); Tanzi (1999); Pommerehne, Kirchgässner (1994).
- ² Vgl. z.B. Allingham, Sandmo (1972).
- ³ Vgl. Bovenberg et al. (1994).
- ⁴ Man kann für jede Tätigkeit, die ein Professionist in einer Stunde zu Ende bringt, mehr als doppelt so lang benötigen (oder entsprechend mehr Material verbrauchen), und kommt noch immer billiger davon. Selbstverständlich sind auch Fälle denkbar, wo ein Nutzen der Eigenarbeit anfällt. Entscheidend ist jedoch, dass das Wirtschaftssubjekt aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann effiziente Entscheidungen trifft, wenn die verzerrende Wirkung der Steuer auf die Entscheidung neutralisiert wird.
- ⁵ Selbstverständlich kann auch eine Stundung der Forderung erfolgen, wobei zeitgleich mit der Einreichung der Rechnung eine Tilgung erfolgt.
- ⁶ Die vielfältigen Nachteile aus der ungenügenden Realisierung von Spezialisierungsvorteilen reichen bis zu Unfällen, Invalidität etc. Wenn die Inanspruchnahme von Schwarzarbeit weniger attraktiv wird, kann auch der Anreiz zur illegalen Immigration geringer werden.
- ⁷ In der Schweiz sind wiederholte Anläufe gescheitert, die Eigenmietbesteuerung durch Volksabstimmung zu Fall zu bringen.

Literatur

- Allingham, Michael G.; Sandmo, A., Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in: Journal of Public Economics 1 (1975) 323-338.
- Bovenberg, A.; Lans de Mooij, Roud A., Environmental Levies and Distortionary Taxation, in: American Economic Review 84/4 (1994) 1085-1094 .
- Falkinger, Josef; Walther, Herbert, Separating Small and Big Fish: The Case of Income Tax Evasion, in: Journal of Economics 54/1 (1991a) 55-67.
- Falkinger, Josef; Walther, Herbert, Rewards versus Penalties. On a New Policy Against Tax Evasion, in: Public Finance Quarterly 19/1 (1991b) 67-80.

Schneider, Friedrich, Ist Schwarzarbeit ein Volkssport geworden? Ein internationaler Vergleich des Ausmaßes der Schwarzarbeit von 1970-1997 (=unveröff. Arbeitspapier, Linz 1999).

Schneider, Friedrich; Enste, Dominik, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen (München, Wien 2000).

Tanzi, Vito, Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, in: The Economic Journal 109 (1999) 338-347.

Zusammenfassung

Einige steuerpolitische Diskussionsvorschläge werden präsentiert, wie man die Koalition der Hinterzieher, welche die Schattenwirtschaft am Leben hält, schwächen könnte. Die Grundidee ist in jedem Fall, dass selektiv wirksame Anreize gesetzt werden müssen, so dass es im Interesse zumindest eines Transaktionspartners ist, dass offiziell Rechnung gelegt wird. Ein branchenbezogenes Vorsteuerabzugsmodell für die Inanspruchnahme handwerklicher Dienstleistungen der Bauwirtschaft wird präsentiert. Generell wird argumentiert, dass branchenbezogene Konzepte viel sinnvoller sind als eine generelle Absenkung der Lohnnebenkosten zum Zwecke der Reduktion des „Steuerkeils“, weil letztere den Sozialstaat vor ernste Finanzierungsprobleme stellen würde. Darüber hinaus hätte eine solche allgemein wirksame Maßnahme wesentlich schwächere Effekte auf Schattenwirtschaft und/oder Beschäftigung als gezielt wirksame Maßnahmen in spezifischen Problembereichen, wie beispielsweise der Bauwirtschaft.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 6**

Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven

Bruno Rossmann (Hrsg.)

Maria Kubitschek
Eröffnungsstatement

Erich Thöni
Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung
und internationale Perspektiven

Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler, Lena Sieber
Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in
Österreich

Claudia Doubek
Reformbedarf in der Siedlungswasserwirtschaft

Hermann Kepplinger
Auswirkungen der Strukturprobleme des Finanzausgleichs aus der Sicht
einer Stadt

Aimo Ryyänen
Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich

René L. Frey
Reformperspektiven in der Schweiz: Der neue Finanzausgleich

Helfried Bauer
Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich

Bruno Rossmann
Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Öster-
reich – Versuch eines Resümees

Wien 2002, 142 Seiten, € 22,-.

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

Umweltschutz zwischen Wohlfahrtsstaat und Liberalisierung

Wolfgang Lauber

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden am Beispiel Österreichs die Verbindungen zwischen wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge und Umweltschutz und die Fragen, die sich dazu angesichts von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung ergeben, untersucht. Dabei ist es unumgänglich, die Argumentation auch auf Indizien zu stützen, da entsprechende Erfahrungen noch jung sind und Evaluationen im Wesentlichen ausstehen.

Dass zwischen Daseinsvorsorge und Umweltschutz ein Naheverhältnis besteht, hat einen nahe liegenden Grund: Leistungen der Daseinsvorsorge werden seit Ende des 19. Jahrhunderts von der öffentlichen Hand durchgeführt, weil sie meist langfristige Effekte haben, aber kurzfristig oft geringen Ertrag. Historisch zentrale Maßnahmen des Umweltschutzes wie die Siedlungswasserwirtschaft oder die Abfallwirtschaft erfolgen daher in Österreich wie in den meisten anderen Staaten seit dem 19. Jahrhundert sowohl wegen ihrer gemeinwohlorientierten Zielsetzung als auch wegen der notwendigen hohen, langfristig wirksamen Investitionen größtenteils in Form kommunaler Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Sie wurden als gemeinwohlorientierte Institutionen vor allem im Rahmen der Gesundheitsvorsorge (Seuchenhygiene) etabliert, erhielten aber in den letzten Jahrzehnten auch umweltpolitische Funktionen im Sinn moderner Umweltschutzbestreben. Dies drückt sich auch bei den Kosten aus: Der Anteil der öffentlichen Hand liegt bei den Umweltschutzausgaben Österreichs bei rund 60%.¹

Die seit Beginn der siebziger Jahre explizit als solche verstandene Umweltpolitik hat die Entwicklung in Siedlungswasserwirtschaft und Abfallwirtschaft beschleunigt, sie hat aber auch in anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge sowie der Gemeinwirtschaft – vorrangig vor der Privatwirtschaft – einige lange Zeit als international vorbildlich propagierte Umweltstandards gesetzt. Dazu trug sicherlich der überdurchschnittliche Anteil der Gemeinwirtschaft in Österreich² bei, der auf Grund des beherrschenden Einflusses der öffentlichen Hand eine vor-

rangige Umsetzung umweltpolitischer Ziele in diesen Unternehmen nahe legte.

2. Umweltschutzdienstleistungen der Daseinsvorsorge

2.1 Wasserversorgung

Praktisch sämtliche Wasserversorgungsanlagen sind seit ihrer Entstehung bis heute im kommunalen Besitz bzw. werden kommunal geführt.³ Der Ausbau zentraler Trinkwasserversorgung (sowie der Abwasserentsorgung) erfolgte ab 1953 mit Hilfe staatlicher Fördermittel, deren Höhe im Durchschnitt ein Drittel der Investitionen betrug. Diese Förderungen sollten die Kosten dieser langfristig wirksamen Infrastruktur zum einen auf die betroffenen Generationen verteilen, es sollten zum anderen aber auch sozialpolitische Verteilungsziele erreicht werden. Die jährlichen Investitionsraten betrugen in den Jahren 1993-2001 für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zusammen rund 1 Mrd. €, also rund 120 € je Einwohner.⁴ Inzwischen werden allerdings die staatlichen Förderungen zugunsten der Maastricht-Ziele drastisch reduziert, was eine Reduktion der Investitionen erwarten lässt. Die Qualität des in Österreich weitgehend ohne Aufbereitung produzierten Trinkwassers gilt im internationalen sowie im europäischen Vergleich als sehr gut, die Gebühren für die Nutzer liegen im europäischen Mittelfeld.⁵

2.2 Kommunale Abwasserentsorgung

Der Anschlussgrad an eine kommunale Kläranlage mit mehr als 50 Einwohnergleichwerten ist von 57% im Jahr 1981 auf heute 85% der Haushalte gestiegen.⁶ Bis auf wenige kleine Pilotprojekte mit privater Beteiligung (knapp 1% der Anlagenkapazität) befinden sich alle Anlagen im Eigentum von Kommunen, Verbänden oder Genossenschaften.⁷ Die Reinigungsleistung ist im internationalen Vergleich sehr hoch.⁸

2.3 Kommunale Abfallentsorgung

In Österreich verursachten Sammlung und Behandlung von Haushaltsabfällen im Jahr 1995 Kosten von 10,5 Mrd. ATS (ca. 750 Mio. € bzw. rund 95 € je Einwohner⁹). Davon entfielen 76% auf die kommunale Abfallwirtschaft, der Rest auf die privat organisierte Verpackungswirtschaft. Im Wesentlichen dominieren vier Unternehmensgruppen die Entsorgungsmärkte, die etwa ein Viertel des Gesamtumsatzes erwirtschaften. Dazu kommen drei weitere Gruppen sowie in Ostösterreich ein städtischer Eigenbetrieb und Unternehmen im Eigentum der Stadt Wien. Hinter vier der sieben größten Entsorgergruppen stehen – ebenso wie hin-

ter einem Teil der Deponien und einigen MVA-Projekten – Energieversorgungsunternehmen.¹⁰ Mit der Sammlung von Abfällen haben viele kleinere Kommunen Private beauftragt, wobei sie häufig die Erfahrungen geringer Verhandlungsmacht gegenüber wenigen großen Anbietern erfahren mussten.

Eindeutig dagegen ist die Situation in jenem Bereich, der für den – langfristigen – Umweltschutz relevant und von der Notwendigkeit hoher Investitionen geprägt ist: den Behandlungs- bzw. den Entsorgungsanlagen. Die Müllverbrennungsanlagen für Haushaltsabfälle befinden sich in kommunalem Eigentum (Wien) bzw. in – noch – mehrheitlich öffentlichem Eigentum (Wels).¹¹ Auf Grund der wasser- und abfallrechtlichen Bestimmungen stiegen die Anforderungen an die technische Ausstattung der Deponien. Das mit hohen Investitionen wegen hoher Unsicherheit bei der Auslastung bzw. den Abfallströmen sowie der möglichen Restlaufzeit verbundene Risiko wurde praktisch nur von öffentlichen Betreibern (Kommunen, Bundesland) in Kauf genommen. Dementsprechend verweist die Liste der Restmülldeponien¹² mit wenigen Ausnahmen auf kommunale Betreiber – und unter den Ausnahmen gehört ein großer Anteil zu Landesenergieversorgern.

3. Umweltschutzpolitik seit den siebziger Jahren

Auch die Umweltschutzpolitik seit Beginn der siebziger Jahre ist eng mit kommunalen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, aber auch mit sonstigen Betrieben unter öffentlichem Einfluss verbunden:

- a) Umweltschutzmaßnahmen wurden lange Zeit primär in öffentlichen Betrieben gesetzt, die damit auch eine Vorbildfunktion übernahmen. Bei der Verhandlung ordnungsrechtlicher Umweltschutzbestimmungen wurden in den siebziger und achtziger Jahren gerade in jenen Bereichen strenge Normen erzielt, die vor allem öffentliche Betriebe betrafen.
- b) Öffentliche Dienstleistungsbetriebe unterliegen nicht nur ebenso wie private den ausgehandelten Umweltschutznormen. Sie betreiben zudem erfahrungsgemäß eine weiter gehende Umweltpolitik.

3.1 Luftreinhaltung

Das Dampfkesselsemissionsgesetz 1980 war das erste moderne umweltpolitische Instrumentarium in Österreich. Hier wurde das Vorsorgeprinzip in Form des Standes der Technik festgeschrieben.¹³ Möglich war dies vor allem deshalb, weil davon in erster Linie Kessel in großen Feuerungsanlagen bei Kraftwerken in öffentlicher Hand betroffen waren. Denn das Gesetz wurde gegen den Widerstand der Wirtschaft verab-

schiedet, da es „wirtschaftsfeindlich, wirtschaftlich nicht verkraftbar und daher ein Arbeitsplatzvernichtungsgesetz“ sei.¹⁴ Die für dieses Gesetz ausgehandelte Formulierung zum Stand der Technik wurde später in andere Gesetze (insb. Wasserrecht, Gewerberecht, Abfallrecht) übernommen.

Das DKEG ging 1988 im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen auf. Die in den Vorverhandlungen erzielten, für damalige Verhältnisse relativ strengen Grenzwerte waren vorbildlich im europäischen Vergleich. Sie können gleichfalls damit erklärt werden, dass sie zu einem wesentlichen Teil von der öffentlichen Hand als Eigentümer umzusetzen waren. Mehrere Großkraftwerke im Eigentum der öffentlichen Hand, die in den achtziger Jahren im Bau waren, wurden sogar noch vor Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Regelungen mit Abgasreinigungsanlagen ausgestattet. Damit konnten die europaweit einzigartigen Reduktionen bei den Massenschadstoffen Schwefeldioxid und Stickoxide erzielt werden.¹⁵ Von dieser Vorreiterrolle ging zudem eine Diffusionswirkung auf andere Betriebe bzw. Unternehmen aus.

Eine analoge Erklärung wie oben gilt für die Einführung des Dioxingrenzwerts von 0,1 Nanogramm für Müllverbrennungsanlagen im Luftreinhaltegesetz. Diese Regelung betraf zum Zeitpunkt ihrer Entstehung die kommunalen Anlagen in Wien. Hintergrund dafür waren das schlechte Image der Müllverbrennungsanlagen und die politischen Ansprüche gegenüber den öffentlichen Betreibern; denn eine ähnliche Bewegung gegen andere, insbesondere industrielle Betriebe mit relevanten Dioxin-emissionen gab es, und in verringertem Ausmaß, erst viel später. Entsprechende Bestimmungen zu Dioxinemissionen in Verordnungen zur Gewerbeordnung, die Industrieanlagen betrafen, kamen daher erst im Laufe der neunziger Jahre.¹⁶

Die unmittelbare politische Verantwortung des Betreibers für das Gemeinwohl ist wohl auch mit eine Erklärung für Verbesserungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), die dem Umweltschutz dienen. So wurden in Wien die städtischen Busse ab 1963 auf den Betrieb mit Flüssiggas umgestellt. Heute weist Wien mit 450 Bussen die größte mit Gas betriebene Busflotte auf.¹⁷ Der Beitrag des ÖPNV zum Umweltschutz ist aus dem geringen Anteil an den Straßenverkehrsemissionen in Wien zu sehen: So zeigt der *Modal Split*, dass der Anteil des ÖPNV beim Personenverkehr auf gleicher Höhe liegt wie jener des motorisierten Individualverkehrs, der Anteil der Bus-Emissionen dagegen bei Stickoxiden, Kohlenwasserstoffen und Russpartikeln bei 0,3% des Straßenverkehrs liegt. Der Anteil des Schienenverkehrs an lokalen Emissionen liegt bei rund 3,5% für Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Partikel.¹⁸

3.2 Wasserreinhaltung

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren wurde im Interesse des Tourismus ein Seensanierungsprogramm zur Reduktion der Eutrophierung der zahlreichen Seen in Österreich (v. a. Salzkammergut, Kärnten) gestartet, das vor allem in der Errichtung kommunaler Kanäle (Ringleitungen zur Umgehung der Seen) bestand. Viele Seen haben seither bzw. inzwischen Trinkwasserqualität.¹⁹

Bei den Fließgewässern folgte ein entscheidender Schritt im Jahr 1990. Mit der Novelle 1990 wurde auch in das Wasserrechtsgesetz das Vorsorgeprinzip in Form des verbindlichen Standes der Technik eingeführt, das in Form von Verordnungen durch verbindliche Normen für Emittenten ergänzt werden sollte. Auch hier gab es bei den Verordnungen einen Vorlauf bei den kommunalen Anlagen, obwohl die ursprünglich nur für kommunale Anlagen vorgesehene Förderung in den siebziger Jahren auch auf Betriebe ausgedehnt worden war.

Theoretisch herrscht auch beim Grundwasserschutz das Vorsorgeprinzip, wonach das Grundwasser so reinzuhalten ist, dass „Grund- und Quellwässer als Trinkwasser verwendet ... werden können“. (§30 Absatz 1 Wasserrechtsgesetz). Der Schutz des Grundwassers, schon im Wasserrechtsgesetz von 1959 festgeschrieben, wurde in der Novelle 1990 vor allem konkretisiert, insbesondere die Voraussetzungen für Sanierungen. Neben punktförmigen Verunreinigungen v. a. durch Kohlenwasserstoffe stellen Nitrat und z. T. Pestizide die wichtigsten großflächigen Belastungen der österreichischen Grundwässer dar.²⁰ Tatsächlich aber greift das ordnungsrechtliche Instrumentarium hier kaum. Grundwasserschutz in diesem Bereich wird – außer mit dem Instrument der Förderung „umweltgerechter Landwirtschaft“ – vor allem als Folge der Politik der Trinkwasserversorger betrieben. So wird in Österreich das Instrument der Schutz- und Schongebiete im internationalen Vergleich relativ umfangreich eingesetzt: Rund neun Prozent der Staatsfläche fallen unter diese Schutzkategorien.²¹ Die Verringerung der Belastungen durch landwirtschaftliche Emissionen ist zu einem wesentlichen Teil auf umweltpolitische Aktivitäten der kommunalen Trinkwasserversorger zurückzuführen, die mit der regionalen Landwirtschaft Bewirtschaftungsänderungen auf vertraglicher Ebene regeln.²²

3.3 Widersprüchliche Beispiele

In der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit wirtschafts- und gesellschaftlich dominanten neoliberalen Positionen wird häufig rein ideologisch, und das heißt ohne Bezug auf gesellschaftliche Praxis, argumentiert. Hier soll das Bild vermieden werden, öffentliche Betriebe seien in

grundsätzlich jedem Fall besondere Befürworter bzw. Vorreiter von Umweltschutz. Gegenbeispiele sind leicht findbar.

Weiter oben wurden die vorbildlichen Abgasreinigungsmaßnahmen vieler – im öffentlichen Eigentum befindlicher – thermischer Kraftwerke in den achtziger Jahren erwähnt. Aus Umweltsicht gibt es freilich auch negative Erfahrungen: Die Kraftwerksplanungen der achtziger Jahre, als nach den Ölpreisschocks eine Orientierung auf Kohle erfolgte, fanden ohne Berücksichtigung der Wärmeauskopplung, d. h. Fernwärme, statt.²³

Ein anderes Beispiel ist der Lärmschutz: Hier befinden bzw. befanden sich in Österreich die großen Flughäfen in öffentlicher Hand, Lärmschutz wird aber äußerst zurückhaltend und defensiv betrieben. Ähnliches gilt für den Straßenverkehr: Sowohl passiver Lärmschutz als auch Verkehrslenkung im Interesse eines Lärmschutzes wurden relativ zögernd betrieben. Bei der Eisenbahn ist die Lage etwas besser: Hier gibt es immerhin schon lange eine Bestandssanierung.²⁴

4. Die „unsichtbare Hand“ als oberste Instanz

Leistungen der Daseinsvorsorge stehen auch in Österreich vor allem seit Beginn der neunziger Jahre unter dem Druck der Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungspolitik. Dabei spielt die nationale Politik bei der Gestaltung internationaler Regelungen (WTO, EU) bzw. Politik (OECD) ebenso eine Rolle wie bei deren Umsetzung – etwa bei der Liberalisierung im Telekom-, Strom- und Gasbereich, wo die österreichische Politik den Zeitplan der EU-Vorgaben z. T. deutlich überholt hat. Dazu kommen spezifisch nationale Diskussionen wie in den Empfehlungen der Aufgabenreformkommission²⁵ oder im PricewaterhouseCoopers-Bericht über die Siedlungswasserwirtschaft,²⁶ der im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erstellt wurde. Der Bericht der Aufgabenreformkommission empfiehlt rechtliche Änderungen vor allem im Entsorgungsbereich (Abwasser, Abfall), um den Einstieg Privater zu fördern,²⁷ spricht sich aber offensichtlich aus Gründen der politischen Brisanz bzw. der Reaktionen der (medialen) Öffentlichkeit nicht für entsprechende Maßnahmen bei der Trinkwasserversorgung aus. Eine Privatisierung auch in diesem Bereich würde allerdings durch die bei PricewaterhouseCoopers empfohlenen Maßnahmen erreicht, die zu einem Konzessionsmodell führten.²⁸

Die österreichische Politik ähnelt in dieser Hinsicht jener der EU-Kommission, wo offiziellen Versicherungen, dass weitere Liberalisierungen nicht geplant seien und die Frage des Eigentums ohnedies vom EG-Vertrag nicht berührt werde, entsprechenden Aktivitäten der GD Wettbewerb gegenüberstehen, die weitere Bereiche in den Wettbewerb einbeziehen

will. Auch die Liberalisierungspolitik der EU drückt sich zudem nicht nur in der expliziten Liberalisierung einzelner Sektoren aus (Telekommunikation, Strom, Gas), sondern auch in horizontalen Maßnahmen (EG-Vertrag Art 81ff und 86 über die Vorrangigkeit von Wettbewerb; Beihilfenkontrolle Art 87 und 88 EG-Vertrag, Vergaberegelungen, Transparenzrichtlinie usw.).

Zugunsten der Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen im öffentlichen Sektor wird oft mit der Erwartung höherer Effizienz als auch höherer Effektivität durch Eingrenzung der Aufgaben argumentiert. Umweltschutzziele müssten demnach einerseits explizit als Rahmen vorgegeben werden (dies wäre demnach die Wirkung der doch nötigen „sichtbaren Hand“; vgl. RL 96/92 EG zum Elektrizitätsbinnenmarkt, Präambel Zif 4, 13 und 28 sowie Art 3 (2)). Von Befürwortern der Liberalisierung werden aber auch ausdrücklich positive Effekte der Liberalisierung für die Umwelt formuliert. Die Europäische Kommission etwa erwartet, dass Umweltschutz und Liberalisierung – bei der Elektrizitätswirtschaft – voneinander profitieren können, und zwar dadurch, dass nur effizientere Produzenten im Markt bleiben können.²⁹ Ähnlich positiv fordert der vom Europäischen Parlament nach monatelangem Tauziehen verabschiedete so genannte „Werner Langen-Report“ die Kommission auf, „Vorschläge zu unterbreiten, um im Rahmen der Abfallwirtschaft ... ökologisch sichere Verwertung ... durch das Setzen eines marktwirtschaftlichen Rahmens zu sichern“ und „ist der Ansicht, dass auch in der Wasserwirtschaft viele Einzelmaßnahmen einer begrenzten Marktöffnung positive Auswirkungen auf ... Grundwasserschutz und Umweltschutz haben werden“.³⁰

4.1 Merkmale des Paradigmenwechsels

Die eingangs für die siebziger und achtziger Jahre geschilderte Politik entstammt ihrem Wesen nach den Mechanismen des in der Nachkriegszeit entstandenen, inzwischen heftig attackierten sogenannten Wohlfahrtsstaates, der sich in umweltpolitischer Hinsicht – vereinfacht dargestellt – auszeichnet durch:

- ◆ einen hohen Anteil von Betrieben in öffentlichem Eigentum und die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand;
- ◆ Regulierung zugunsten gesellschaftlicher und damit auch umweltpolitischer Ziele massiv über Ordnungsrecht;
- ◆ Verursacherprinzip über Vermeidungskosten, die sich aus Ordnungsrecht ergeben;
- ◆ Vorsorgeprinzip (weitestgehende Minimierung der Umweltbeeinträchtigungen).

Seit dem konservativen Schwenk in den achtziger Jahren dominiert bekanntlich das neoliberale Modell des freien Markts, das auch zu einem Paradigmenwechsel der Umweltpolitik geführt hat, mit den Vorstellungen von

- ◆ weitest gehendem Rückzug der öffentlichen Hand aus wirtschaftlichen Tätigkeiten und aus der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge;
- ◆ alles umfassendem Wettbewerb zur Erreichung des „Optimums“ (Umweltschutz: Effizienz statt Vorsorgeprinzip);
- ◆ Deregulierung des Ordnungsrechts, ökonomische Regulierung – zumindest im Konzept – v. a. der Internalisierung externer Kosten (als Verursacherprinzip);
- ◆ freiwilligen Instrumenten als relevanten Mitteln der Umweltpolitik.

Die politische Entwicklung in der österreichischen Umweltpolitik der letzten zehn Jahre zeigt, dass das Konzept der Internalisierung externer Kosten als Antwort auf „Marktversagen“ bisher kaum erfolgreich, d. h. mit Lenkungswirkung, angewandt wird. Das viel zitierte Konzept dient vor allem der Abwehr ordnungsrechtlicher Regelungen, wird aber kaum realisiert. So wurde etwa eine längere Diskussion um die Einführung einer Abwasserabgabe von der Wirtschaft mit dem Hinweis auf das Ordnungsrecht abgelehnt.³¹ Und freiwillige Instrumente florieren ohne besondere Wirkung, die spezifisch österreichischen Varianten, z. B. kaum Offenlegung, werden sogar von der OECD kritisiert.³²

5. Beurteilung der „neuen“ Instrumente

5.1 Wettbewerb

- ◆ In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge findet Wettbewerb nicht oder kaum statt, vor allem dort, wo eine kapitalintensive Infrastruktur zu einem natürlichen Monopol führt. Eine Privatisierung führt hier zum Wechsel vom öffentlichen zum privaten Monopol bzw., im Fall von Konzessionen, zu einem sehr beschränkten Wettbewerb unter Oligopolisten.³³ Damit fehlt der Druck, Umweltpolitik im oben genannten Sinn entsprechende Relevanz zu verleihen. Zugleich kann aber der „Kunde“ umweltgerechtes Verhalten gar nicht belohnen, da die Wahl nicht möglich ist. Dagegen ist im bisherigen öffentlichen Modell immerhin eine „Belohnung“ der politisch Verantwortlichen vorgesehen.
- ◆ Wettbewerb tendiert zu Einpendeln auf dem Niveau der Mindestnormen. Beim Wettbewerb ist es das Ziel, das „Produkt“ unter Einhaltung expliziter Auflagen – wie Umweltnormen – zu geringsten Kosten zu

produzieren; nicht, das Produkt mit geringstem Umweltschaden zu verkaufen bzw. zu produzieren. Dieser Umstand hat auch bereits Rückwirkung auf nationale Normen gehabt. Es lag früher im Interesse der österreichischen Wirtschaft, in Brüssel auf ähnlich strenge Bestimmungen wie in Österreich hinzuwirken, um eventuelle Wettbewerbsnachteile abzubauen. Mit dem Argument des schärferen Wettbewerbs ist die Vorreiterrolle aber inzwischen verloren gegangen. Auf nationaler Ebene gibt es kaum mehr Vorzieheffekte von Betrieben, die Normen schon vor deren Inkrafttreten bzw. strenger als vorge-schrieben erfüllen.³⁴ Der Vorsprung des nationalen Rechts vor EU-Recht wurde in den letzten Jahren deutlich verringert: Österreichische Umweltpolitik zeichnet sich inzwischen nicht nur durch Übernahme von (Mindest-)Normen der EU-Vorgaben aus. Durch Verringerung des Vorsorgeprinzips (z. B. Einschränkung des Grundsatzes des Standes der Technik im Wasserrechtsgesetz, §§ 33b, 33c, mehrere Novellen seit 1996) ist es faktisch teilweise auch zu einer Senkung des Anspruchsniveaus gekommen.

- ◆ Umweltschutz ist nur zu einem Teil über überprüfbare Normen definierbar. Überprüfbar sind technisch definierte Normen, kaum aber das, was etwa in der Umweltberichterstattung von Unternehmen als „Umweltpolitik“ bezeichnet wird. Damit wird aber der Regulierungsrahmen, der Umweltschutz im Fall des Wettbewerbs sichern soll, stark eingengt. Dies zeichnet auch das in der Privatisierungsdiskussion stark favorisierte *Benchmarking* – auch für Leistungen der Daseinsvorsorge – aus, das auf wenige ökonomische und technische Parameter eingegrenzt wird. Damit wird zwar Effizienz überprüft, die Effektivität – festgelegt ausschließlich durch die Parameter – bleibt aber im Wesentlichen außer Betracht.
- ◆ Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sollen von – derzeit praktizierter und der Dienstleistung zugeschriebener – Umweltpolitik „befreit“ werden. Für die Ziele dieser abgespaltenen Umweltpolitik sollen andere Wege gefunden werden. Diskussionen um diese Abspaltung werden in der Privatisierungsdiskussion z. B. bei der Trinkwasserversorgung (Vertragspolitik mit Landwirtschaft; Schutzgebiete, Minimierungsgebot, Ressourcenschutz) geführt.³⁵ Für die abgespaltene Umwelt als öffentlichem Gut findet sich allerdings kaum ein Käufer.³⁶ Die „Abspaltung“ von Umweltzielen kann also letztlich dazu führen, auf sie zu verzichten. Denn eine gesonderte öffentliche Finanzierung von bei Privatisierung „abgespaltenen“ Umweltleistungen durch die öffentliche Hand erscheint angesichts sinkender öffentlicher, insbesondere auch kommunaler Mittel nicht besonders realistisch.

Häufig wird argumentiert, die Verantwortung etwa für kommunale Dienstleistungen bleibe – auch bei Vergabe an Private – bei den Kommunen, es handle sich also (nur) um den Wechsel von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung. Das Risiko des Marktversagens wird dabei allerdings von der öffentlichen Hand zu den „Kunden“ verschoben. Da nämlich vertraglich nicht alle Defizite ausgeschlossen werden könnten, akzeptiert das Modell der Gewährleistungsverantwortung letztlich das Marktrisiko.³⁷

5.2 Deregulierung des Ordnungsrechts – ersetzt durch ökonomische Regulierung?

Deregulierung vermindert Kontrollen. Deregulierung bedeutet nicht nur Abbau der Kontrollen im Recht,³⁸ sondern auch der Kontrolleure. Die Einhaltung des Regulierungsrahmens ist also immer schwieriger überprüfbar bzw. sanktionierbar.

Ökonomische Regulierung ist nicht grundsätzlich effizient und effektiv.

Das Beispiel Verpackungsverordnung zeigt mehrere Probleme:³⁹ Mit dem Argument der Internalisierung der Umweltkosten (Verursacherprinzip, Lenkungswirkung) in Form von Zuschlägen zum Produktpreis wurde ein komplexes System anstelle der bis dahin kommunalen Sammlungen errichtet. Die Ziele über die Verpackungszielverordnung wurden ohne wissenschaftliche ökologische Bewertung gesetzt. Die Sammler haben faktisch ein Monopol, sind also kaum Wettbewerb ausgesetzt. Der bürokratische Systemaufwand ist relativ hoch. Lenkungswirkungen sind bisher nicht sichtbar: Da die Einwegverpackungen insbesondere im Getränkebereich massiv zugenommen haben, wurden die Ziele per Novelle deutlich herabgesetzt und durch eine freiwillige Selbstverpflichtung ergänzt.⁴⁰ Die wirklichen Ziele der Verpackungsverordnung dürften zum einen die Erhöhung des Anteils Privater am Geschäft mit dem Abfall, zum anderen symbolische Politik (Sammeln als Entlastung für das Umweltbewusstsein) und drittens die Verschleierung von Kosten gewesen sein (Konsumenten zahlen nun – verdeckt – über Produktpreise anstelle über Müllgebühren).

Das Beispiel Strom: Nach dem Modell, umweltbelastende Produkte mit den externen Kosten zu belasten, müsste Atomstrom oder Strom aus emissionsintensiven Kraftwerken mit Zuschlägen belastet werden. Tatsächlich aber erfolgt das Gegenteil: etwa beim „Grünen Strom“⁴¹ oder bei den Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen.⁴²

Das Beispiel Straßengüterverkehr versus Bahn: Hier gibt es Sozial- und Umweltdumping, das kaum kontrolliert wird und zu einem enormen Anstieg der Straßentransporte führte. Auf das ökonomische Instrument der Internalisierung externer Umweltkosten wird bisher verzichtet.

Fazit: Die Realität entspricht nur zum Teil den – ideologischen – Konzepten. Und: Die öffentliche Hand dürfte für den Umweltschutz auch weiterhin unverzichtbar sein.

Anmerkungen

¹ OECD (1995) 86

² Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Gesamtwirtschaft in Österreich im Jahr 1985 (in Klammern daneben die Durchschnittswerte für das „Europa der 12“): Beschäftigte 18% (11,5%), Bruttowertschöpfung 24 % (13,4%), Bruttoanlageinvestitionen 28% (21%), Mittelwert: 23,3% (15,3%).

Im Jahr 1995 betrug dieser Mittelwert für Österreich 13,3%, für die EU-15 10,4%, im Jahr 1998 12,0% (9,0 %). CEEP (1987); CEEP (1997), CEEP (2000)

³ In Österreich gibt es ca. 4000 zentrale Wasserversorgungsanlagen, davon nur etwa 200 mit einem Versorgungsgebiet von mehr als 500 Einwohnern. Von den zentralen Versorgungsanlagen gehören – in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form – ca. 1900 Kommunen und 165 Wasserverbänden (nach Wasserrechtsgesetz oder als Gemeindeverbände nach BVG), die übrigen sind Genossenschaften. Rund 10% der Bevölkerung erhalten ihr Trinkwasser aus Hausbrunnen oder kleinen Genossenschaftsanlagen. Von den Versorgern der neun Landeshauptstädte, die z. T. mit Umland insgesamt 43% der österreichischen Bevölkerung mit Trinkwasser versorgen, befanden sich bis 2001 sieben in kommunalem Besitz (ein Eigenbetrieb in Wien, sechs als Aktiengesellschaft oder als Gesellschaft mit beschränkter Haftung privatrechtlich organisierte Betriebe), zwei Verbände in Landesbesitz. Einer der Verbände, die NÖSIWAG (Versorger für ca. 460.000 Einwohner), wurde 2001 an das damals landeseigene Energieunternehmen EVN verkauft, wobei der Status der Gemeinnützigkeit abgeschafft wurde. ÖVGW (1997); ÖVGW (2001); Stadtwerke (2002); QUANTUM (2002).

⁴ BMLFUW (2001b) 15. Bis 1999 wurden in Anlagen nach Angaben des ÖVGW (2001) ca. 1,5 Mrd € investiert, auf der Basis von Hochrechnungen sind es dagegen, zu Preisen von 1999, ca. 2,8 Mrd. €. Nach Schönböck (1995, 99) wurden zu Preisen von 1991 bis 1991 kumuliert 25,5 Mrd. ATS investiert.

⁵ Lauber (2002) 145 – 147.

⁶ BMLF (1996); BMLFUW (2001a).

⁷ Die Kläranlagenkapazität von insgesamt 18 Mio. EW verteilt sich zu 68% auf Anlagen im Gemeindeeigentum (einschließlich privatrechtlicher Formen), zu 24% auf Verbandsanlagen, zu 7% auf Genossenschafts- und sonstige Anlagen und zu 1% auf Formen mit privater Beteiligung oder gänzlich in Privateigentum; BMLFUW (2001a). Zu den Pilotprojekten vgl. ÖWAV (2001a).

⁸ Im Jahr 1999 verteilten sich die insgesamt 17,5 Mio. EW zu 11% auf bloße biologische Reinigung, 16% mit zusätzlicher Phosphorelimination, 10% auf zusätzliche Stickstoffelimination, 7% auf Stickstoff- und Phosphorelimination, weitere 8% auf zusätzliche Denitrifikation und 48% auf Stickstoff- und Phosphorelimination sowie Denitrifikation; BMLF (1999) 4 – 6.

⁹ Goldschmid und Hauer (1997) 12.

¹⁰ Federmair (2001) 121 – 131; UBA (2002).

¹¹ Wien (Flötzersteig mit 200.000 Jahrestonnen Kapazität, Spittelau mit 250.000 Jahrestonnen Kapazität). Die Müllverbrennungsanlage in Wels (60.000 Jahrestonnen Kapazität) befindet sich mehrheitlich im Besitz von Land bzw. (noch) Landesenergieversorgern, mit privaten Minderheitseigentümern. (Eine Reihe von Projekten zur Errichtung von Müllverbrennungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von ca. 900.000 Tonnen

befindet sich in Planung bzw. Durchführung, hinter denen v. a. Energieversorger stehen.)

¹² UBA (2002).

¹³ „Der Stand der Technik im Sinne dieses Bundesgesetzes ist der auf den einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Entwicklungsstand fortschrittlicher technologischer Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, deren Funktionstüchtigkeit erprobt und erwiesen ist. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen.“ Diese Definition ist deutlich strenger als die aus dem angelsächsischen Raum in EU-Regelungen eingebrachten Definitionen für BAT (best available technology) bzw. EVA-BAT (economically viable application of best available technology) bzw. deren Interpretation.

¹⁴ Lauber, V. (1997) 611.

¹⁵ SO₂: Die Emissionen wurden zwischen 1980 und 1993 um 82% reduziert. Mit dieser Reduktionsrate lag Österreich in Europa und in der OECD an erster Stelle, die gesamteuropäischen SO₂-Emissionen wurden nur um 53% reduziert. Knapp nach Österreich folgte Schweden mit 80% Reduktion und Finnland mit 79%, hier aber ausgehend von wesentlich höheren Pro-Kopf-Emissionen. Denn die österreichischen SO₂-Pro-Kopf-Emissionen sanken in Österreich von 53 kg auf 9 kg, im europäischen Schnitt von 63 kg auf 30 kg. Bei den Pro-Kopf-Emissionen wurde Österreich daher 1993 nur von der Schweiz (mit 5 kg) überboten, die schon 1980 niedrigere Emissionen hatte.

NO_x: Die Emissionen wurden zwischen 1980 und 1993 um 26% reduziert. Auch mit dieser Reduktionsrate lag Österreich in Europa und in der OECD an erster Stelle, die gesamteuropäischen NO_x-Emissionen blieben auf gleicher Höhe. Die österreichischen NO_x-Pro-Kopf-Emissionen sanken in Österreich von 33 kg auf 24 kg, im europäischen Schnitt blieben sie bei 35 kg. Bei den Pro-Kopf-Emissionen wurde Österreich daher 1993 nur von der Schweiz (mit 23 kg) überboten, die auch hier schon 1980 niedrigere Emissionen hatte.

OECD (1997) 19 – 28; eigene Berechnungen.

¹⁶ Im Jahr 1997 die Verordnungen für die Erzeugung von Eisen und Stahl, BGBl II 1997/160 und für das Sintern von Eisenerz, BGBl II 1997/163, erstere mit 0,25 ng/m³ Dioxin bzw. für 1997 bestandene Altanlagen 0,4 ng/m³ ab 2002, 0,1 ng/m³ ab 2006, letztere mit 0,5 ng/m³ Dioxin, gültig aber erst für Neuanlagen ab 2004.

¹⁷ Public-Transport (oJ).

¹⁸ Der Modal split mit im Jahr 2000 38% ÖPNV-Anteil, 37% motorisiertem Individualverkehr, 5% Fahrrad und 20% Fußgängeranteil veränderte sich gegenüber 1986 nur bei der Verschiebung zwischen Fahrrad (damals 3,2%) und Fußgängern (damals 22,8%). Die Umstellung der Busflotte – der Gasmotor liegt sogar deutlich günstiger als die ab 2008 gültigen EURO-5-Grenzwerte – führte dazu, dass der Anteil der Linienbusse bei den Russpartikeln in den letzten 20 Jahren von rund 8,5% auf nur noch 0,2% im Jahr 2000 führte. Deussner/Mollay (2002) 17 – 23.

¹⁹ UBA (2001) 226.

²⁰ Der Umweltkontrollbericht 2001 stufte 52% der Flächen der zusammenhängenden Grundwasserkörper auf Grund der Immissionswerte als gefährdet ein. UBA (2001) 200.

²¹ BMLF (2000) 103.

²² Lughofer und Portschy (1997).

²³ Winkler-Rieder (1997) 625.

²⁴ vgl. Kalivoda (2000).

²⁵ BMOLS (2001).

²⁶ PricewaterhouseCoopers (2001).

²⁷ BMOLS (2001) 40.

²⁸ PricewaterhouseCoopers (2001) 77.

²⁹ Geil (1999) 24f.

³⁰ Europäisches Parlament (2001) Zf 64, Zf 66.

³¹ Das Volumen der Öko-Steuern gemäß EU/OECD Definition in der Höhe von 5,4 Mrd € im Jahr 2000 bestand zu 78% aus Kzf-bezogene Steuern (Mineralölsteuer, Kzf-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe), zu 10% aus Elektrizitäts- und Erdgasabgaben und zu 8% aus Grundsteuer. Statistik Austria (2002) 252.

³² OECD (1995) 95-98 und 163.

³³ Vgl. zu den Ausführungen weiter oben zur Konzentration in der Abfallbranche in Österreich; vgl. auch die Berichte des französischen Rechnungshofes aus den Jahren 1997 und 2000 (Cour des comptes 1997 und 2000) sowie den Bericht des französischen Senats (Senat 2000), auf Deutsch auszugsweise in Lauber (2002) 119 – 137.

³⁴ Eigene Beobachtungen des Verfassers beim österreichischen Umweltfonds, der Maßnahmen fördert, die über den aktuellen Stand der Technik bzw. rechtliche Normen hinausgehen.

³⁵ Hansen u. a. (2001) 20-24; Böckels u. a. (1998).

³⁶ „Öffentliche Güter wie Verteidigung, Recht oder Umweltschutz werden nicht allein von privaten Märkten bereitgestellt. Da jeder automatisch in den Genuss ihrer Vorteile kommt, ist niemand bereit, dafür spezielle Zahlungen zu leisten. Der Staat kann jedoch dafür sorgen, dass sie angeboten werden und die Kosten dem Steuerzahler auferlegen.“ Eschenbach (1993).

³⁷ Holoubek (2002).

³⁸ Z. B. können Überprüfungen von Betrieben (nach §82b der Gewerbeordnung) durch die Gewerbeordnung entfallen, wenn ein Betrieb nach EMAS zertifiziert ist.

³⁹ Hochreiter (1995).

⁴⁰ Der Mehrweganteil ist bei Getränken von 80 Prozent Mitte der 80er Jahre auf derzeit rund 50 Prozent gesunken. Die Herabsetzung des Verwertungsziels erfolgte z. T. bei den Prozentsätzen der Verwertungsquoten, vor allem aber durch den Ersatz der je Verpackungsmaterialmasse genannten Quote durch eine Quote, die alle Verpackungsmaterialmassen zusammenfasst. Dadurch kann ein Rückgang bei der Sammlung und Verwertung der – leichten – Kunststoffverpackungen durch die – vielfach schwereren – Glasverpackungen ohne Verletzung der Quote kompensiert werden. Eine gesammelte Glasflasche deckt auf diese Weise zu, wenn rund 20 Einweg-Kunststoffflaschen im Müll landen; BAK (2000).

⁴¹ Vgl. ZB <http://www.eva.wsr.ac.at/projekte/gruenerstrom.htm>.

⁴² Ein Beispiel für dieses Problem liefert auch die heftige Diskussion um einen Aufschlag auf den Strompreis für höhere Kosten von Kraft-Wärme-Kopplung in Wien, der unter starken Druck geriet.

Literatur

BAK, Presseaussendung der Bundesarbeitskammer vom 11.9.2000 (Wien 2000) http://www.akwien.at/1385_4434.htm.

BMLF (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), Gewässerschutzbericht 1996 (Wien 1996).

BMLF (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), Kommunale Kläranlagen in Österreich (Wien 1999).

BMLF (Bundesmin. für Land- und Forstwirtschaft), Wasserversorgungsgebiete (Wien 2000).

- BMLFUW** (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Österreichischer Bericht 2001 zur Kommunalabwasser-Richtlinie der EU (Wien 2001a).
- BMLFUW** (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Umweltförderungen des Bundes (Wien 2001b).
http://www.kommunalkredit.at/up-media/555_UmweltTagens.pdf.
- BMOLS** (Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport), Bericht der Aufgabenreformkommission* (Wien 2001).
<http://www.bmols.gv.at/bundesdienst/innov/endber.pdf>.
- Böckels, Lothar; Baumann, Jürgen; Stemplewski, Jochen, Umweltschutz im Zeichen steigender Gebühren: die Frage nach geeigneten Organisationsformen umweltpolitischer Aufgaben (=Thesen, Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998).
<http://www.fes.de/fulltext/managerkreis/00156.htm>.
- CEEP**, Die öffentlichen Unternehmen und der Europäische Weg in den 90er Jahren (=Proceedings des XI. Kongresses des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft, Brüssel 1987).
- CEEP**, CEEP-Erhebung 1997, zitiert nach: Öffentliche Unternehmen und Versorgungstechnik in der Europäischen Union, Reihe Wirtschaft W-21.
www.europarl.eu.int/workingpapers/econ/w21/sum-1_de.htm.
- CEEP**, CEEP-Erhebung 1998, in: Die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen und der Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Europa seit 1996, in: Statistische Jahrbücher des CEEP (Brüssel 2000) <http://www.ceep.org/ann-00-d.doc>.
- Cour des Comptes, La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement (Paris 1997).
<http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm>.
- Cour des Comptes, Rapport 2000 (Paris 2000).
http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2000/rp2000_726-745.htm.
- Deussner, Reinhold; Mollay, Ursula, Verkehrsentwicklung und Schadstoffemissionen im Straßennetz von Wien (=Informationen zur Umweltpolitik 141, Wien 2002).
- Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (=KOM(2000) 580- C5-0399/2001 – 2001/2157(COS), Brüssel 2001).
- Eschenbach, Rolf (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Leistungen (Wien 1993).
- Federmaier, Klaus, Unternehmensverflechtungen in der österreichischen Entsorgungswirtschaft (=Informationen zur Umweltpolitik 142, Wien 2001).
- Geil, Klaus, Auf dem Weg zum Strombinnenmarkt – ein Statusbericht; in: Gemeinwirtschaft 37/5 (1999).
- Glatz, Harald, Österreichische Umweltpolitik. Eine kritische Einschätzung der Instrumente (=Informationen zur Umweltpolitik 111, Wien 1995).
- Goldschmid, Helga; Hauer, Walter, Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten (=Informationen zur Umweltpolitik 120, Wien 1997).
- Hansen, Wencke; Interwies; Eduard; Kraemer, R. Andreas, Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft. Stand und Perspektiven in Europa, in: Holzwarth, Fritz; Kraemer, R. Andreas (Hrsg.), Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland (Berlin 2001).
- Hochreiter, Werner, Streitobjekt Verpackungsverordnung. Mehr Umweltschutz durch Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben? (Wien 1995).
- Holoubek, Michael, Vortrag am Städtetag (Wien 2002).
http://staedtebund.wien.at/staedtetag/2002/referate/ak3_holoubek.pdf.

- Kalivoda, Manfred T., **Verkehrslärmschutz in Österreich. Maßnahmen und Aufwände im Vergleich je Verkehrsträger Schienen-, Straßen- und Luftverkehr** (=Informationen zur Umweltpolitik 135, Wien 2000).
- Kaniak, Jörn, Liberalisierung und Wettbewerb – Dienstleistungsverpflichtung und Wahrung der Bürgerinteressen, in: *Gemeinwirtschaft* 37/5 (1999).
- Lauber, Volkmar, Umweltpolitik, in: Dachs, Herbert; et al., *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik* (Wien 1997).
- Lauber, Wolfgang (Hrsg.), **Wasser zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Internationale Erfahrungen. Perspektiven für Arbeitnehmerinnen und KonsumentInnen** (=Informationen zur Umweltpolitik 150, Wien 2002).
- Lughofer, Simone; Portschi, Susanne, **Trinkwasser-Schongebiete Österreichs. Defizite und Handlungsbedarf** (=WWF-Studie 29, Wien 1997).
- PricewaterhouseCoopers, **Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik** (Wien 2001).
- Public-Transport (o.J.). <http://public-transport.net/bus/Wien.htm>.
- Quantum Institut für betriebswirtschaftliche Beratung GmbH, **Gutachten zur Findung einer Rechtskonstruktion für die nachhaltige Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Kärnten** (=erstellt im Auftrag der Kärntner Landesregierung, Klagenfurt 2002). <http://www.wasser.ktn.gv.at/ftp/twa02.pdf>.
- Ritt, Thomas, **Standort, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz** (=Informationen zur Umweltpolitik 114, Wien 1995).
- OECD, *Environmental Performance Reviews – Austria* (Paris 1995).
- OECD, *OECD Environmental Data. Compendium 1997* (Paris 1997).
- ÖSTAT, **Statistische Nachrichten 12** (1999).
- ÖVGW, **Daten – Wasser. Betriebsergebnisse der Wasserwerke Österreichs** (Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach, Wien 1997).
- ÖVGW, **Trinkwasser in Österreich. Zahlen. Daten. Fakten** (o.J.).
- ÖWAV, **Kommunale Entsorgung versus Privatisierung. Organisationsformen der Siedlungswasserwirtschaft im Vergleich** (=Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes 143, Wien 2001).
- Schönböck, Wilfried, **Kosten und Finanzierung der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Österreich, Informationen zur Umweltpolitik 110** (Wien 1995).
- Senat, *Avis et rapports du Conseil Economique et Social. La réforme de la politique de l'eau*, in: *Journal officiel* 14 (Paris 2000).
- Stadtwerke, Internetportal www.stadtwerke.at des ÖVGW mit Angaben zu einzelnen Stadtwerken (2002).
- Statistik Austria, **Statistisches Jahrbuch Österreichs** (Wien 2002).
- UBA, **Liste der Deponien in Österreich** (Wien 2002).
<http://www.ubavie.gv.at/umweltsituation/abfall/behandlung/anlagen/toc.htm>.
- UBA, **Umweltsituation in Österreich** (=6. Umweltkontrollbericht, Wien 2001).
- Winkler-Rieder, Waltraud, **Energiepolitik**, in: Dachs, Herbert; et al., *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik* (Wien 1997).

Zusammenfassung

Am Beispiel Österreichs werden die Verbindungen zwischen wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge und Umweltschutz und die Veränderungen, die sich durch Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung ergeben, dargestellt. Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung als Teile der Daseinsvorsorge, die vor allem mit hygienischen Zielsetzungen entstanden sind, erhielten in den letzten Jahr-

zehnten zunehmend umweltpolitische Funktionen im Sinn moderner Umweltschutzbemühungen. Auch die explizit als solche verstandene Umweltpolitik seit Beginn der siebziger Jahre – z. B. zur Luftreinhaltung – hatte einen engen Bezug zu kommunalen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sowie zu sonstigen Betrieben unter öffentlichem Einfluss. Das neoliberale Modell hat in den neunziger Jahren zu einem Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik geführt. Die mit diesem Wechsel verknüpften Instrumente des Umweltschutzes werden anhand der bisherigen Erfahrungen v. a. in Österreich beurteilt.

Polens Transformationsentwicklung und der EU-Beitritt

Jakob Juchler

1. Einleitung

Vor wenigen Jahren noch als möglicher osteuropäischer Tiger gehandelt, erscheint Polen heute, kurz vor seinem wahrscheinlichen Beitritt zur EU, wirtschaftlich wie politisch angeschlagen. Auch die gesellschaftliche Grundstimmung ist durch Unzufriedenheit und Pessimismus geprägt, und die Begeisterung über den lange erhofften Anschluss an „Europa“ hält sich in engen Grenzen. Ist dies nur als eine vorübergehende Schwäche zu interpretieren, als ein kleineres „Tief“, wie es in der polnischen Geschichte mit ihren häufigen Schwankungen nichts Außergewöhnliches darstellt, das wieder von einer dynamischeren Entwicklung abgelöst wird – gerade nach einem EU-Beitritt? Oder ist das „Tief“ hartnäckiger, mehr durch strukturelle Probleme und Widersprüche bedingt als durch gewöhnliche Zyklusschwankungen?

Der folgende Beitrag versucht, eine Antwort zu skizzieren, indem wichtige Entwicklungen des polnischen Transformationsprozesses dargestellt werden und daraus Folgerungen für die Zukunft gezogen werden. Dabei wird das Schwergewicht auf wirtschaftlich-soziale Aspekte gelegt. Danach geht es um den EU-Beitritt. Neben institutionellen Aspekten steht die gesellschaftliche Akzeptanz im Vordergrund. Abschließend werden wahrscheinliche Folgen eines Beitrittes diskutiert.

2. Zur Entwicklung Polens seit der Wende von 1989

Um die gegenwärtige Entwicklung zu verstehen und die Zukunftsaussichten einschätzen zu können, ist ein Rückblick unerlässlich.¹ Seit der Wende von 1989 lassen sich vereinfacht drei Phasen unterscheiden: die von Krisen belastete Umstellungsphase bis 1994, die Expansionsphase von 1995 bis 1997 und die anschließende Abschwungphase, die partielle Krisenerscheinungen beinhaltet hat und heute noch andauert.

2.1 Die von Krisen belastete Umstellungsphase (von 1990 bis 1994)

Polen spielte bei der wirtschaftlichen Umstellung gemäß dem „Schocktherapie-Prinzip“ eine Pionierrolle, indem es den nach dem Finanzminister benannten Balcerowicz-Plan bereits Anfang 1990 in Kraft setzte. Auf dem Hintergrund einer völlig aus dem Gleichgewicht geratenen Wirtschaftslage mit galoppierender Inflation und hoher Verschuldung gab es dafür nicht nur in der politischen Elite, sondern auch in der breiten Bevölkerung anfänglich eine hohe Akzeptanz. Obwohl die instabilen politischen Verhältnisse und der soziale Druck von unten zu Modifikationen in der Reformpolitik führten, kam es nicht zu einem grundsätzlichen Wechsel der Transformationsstrategie. Es herrschte aber eine relativ flexible Umsetzung der Reformprinzipien vor. Gerade im monetär-fiskalischen Bereich wurde, etwa im Gegensatz zu Tschechien, eine moderate den Umständen angepasste Politik verfolgt, wie beispielsweise die relativ langsame Senkung des Budgetdefizits und der Inflation illustriert (vgl. Tabelle 1). Umgekehrt legten die Polen in andern Bereichen eine härtere Gangart vor. Dies betraf vor allem die Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Nur gut organisierte Branchen wie der Bergbau konnten die Umgestaltung hinauszögern, so dass die Arbeitsproduktivität in der polnischen Industrie stark anstieg.² Bei der Privatisierung bevorzugte Polen eine eher vorsichtige Politik, wobei die klassischen Methoden des Verkaufs – Direktverkauf, Auktionen, Emissionen von Aktien und Verkauf oder Pacht an Management und Arbeiter – im Vordergrund standen. Eine bescheidene Massenprivatisierung bzw. Couponprivatisierung wurde zwar im Sommer 1991 vom Parlament beschlossen, die Umsetzung begann aber erst im Herbst 1995. Die sprichwörtliche polnische Improvisations- und Anpassungsfähigkeit führte dazu, dass die zahlreichen neu entstandenen Firmen einen breiten und dynamischen Privatsektor konstituierten.³

Polen musste allerdings nach dem *Big bang* erst einmal eine tief gehende Anpassungskrise überwinden. Eine zwei Jahre dauernde Rezession mit einem Wachstumseinbruch von 20% und Reallohnverlusten von rund einem Viertel sowie eine anfänglich enorme Inflation waren die herausragenden Merkmale (vgl. Tabelle 1). Es gelang aber in kurzer Zeit, die Marktungleichgewichte abzubauen und die Versorgungslage stark zu verbessern. Als erstes Land in Osteuropa konnte Polen bereits 1992 wieder eine positive Wachstumsrate des BIP verzeichnen. Allerdings resultierte, nicht zuletzt auf Grund der Umstrukturierungen und der Existenz eines relativ großen informellen Sektors, eine hohe offizielle Arbeitslosenrate, die Ende 1992 bereits 13,6% betrug und im Herbst 1994 mit 17% den Höhepunkt erreichte. Auch die Reallöhne nahmen 1992 und 1993 nochmals leicht ab und wuchsen 1994 trotz des bereits beachtlichen Wachstums von über 5% nur gerade um 1%. Die Ungleich-

heit nahm durch die teilweise explosiv angewachsenen Einkommen der kleinen Gruppe von Transformationsgewinnern wie Unternehmern, Managern und Freiberuflern zu, die Zahl der Armen und wirtschaftlich schlecht Gestellten stieg deutlich an. Die staatliche Sozialpolitik konnte dabei trotz relativ großzügiger Sozialversicherungsregulierungen nur wenig gegensteuern.⁴ Es war denn auch kein Wunder, dass in Polen mit seiner ausgeprägten Protesttradition wieder ausgiebig zum Mittel des Streiks gegriffen wurde (vgl. Tabelle 1).

Nicht nur über die wirtschaftlich-soziale Entwicklung, sondern auch über die politische Entwicklung herrschte Enttäuschung. In Anbetracht der drängenden wirtschaftlich-sozialen Krise hatten sich das alte Regimelager und die Mehrheit der Solidarnosc-Opposition im Frühling 1989 auf einen Kompromiss eines evolutiven Wandels zu einem demokratischen System hin geeinigt. Nach langem Hin und Her wurde im September eine Allparteienregierung unter Führung der Solidarnosc eingesetzt. Das Schwergewicht wurde auf die wirtschaftlichen Reformen gelegt, obwohl grundlegende Elemente eines demokratischen Systems etabliert wurden, wie Organisationsfreiheit, Pressefreiheit usw. Die Strategie des graduellen politischen Wandels und vor allem die bald auftretenden heftigen personellen Rivalitäten, die von einer Fragmentierung des politischen Spektrums begleitet wurden, behinderten einen effizienten Umbau der politischen Institutionen. Die Regierung trat bereits nach den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1990 zurück, nachdem ihre anfänglich hohe Popularität eingebrochen war und sich die heterogene Solidarnosc-Bewegung im Sommer 1990 in zwei Lager aufgespalten hatte, in ein eher national-traditionalistisch ausgerichtetes Gewerkschaftslager und ein eher modern-liberales Regierungslager. Auch der neue Präsident Walesa und seine Regierung verloren schnell an Vertrauen. Nach den ersten freien Wahlen vom Herbst 1991, die eine enorme Zersplitterung mit sich brachte, vergrößerte sich die Instabilität weiter. Die vorzeitigen Neuwahlen vom September 1993 gewannen die wieder erstarkten Postkommunisten der SLD, des „Bündnisses der Demokratischen Linken“, mit allerdings nur 20% der Stimmen. Zusammen mit der ebenfalls eher „linksorientierten“ Bauernpartei PSL konnte sie aber trotzdem die neue Regierung stellen, da die zerstrittenen Gruppierungen aus dem Solidarnosc-Lager die neu eingeführte Fünfprozenthürde meist nicht geschafft hatten. Aber auch die „postkommunistische“ Regierungskoalition vermochte nicht wirklich stabilere politische Verhältnisse zu schaffen. Interne Auseinandersetzungen, Affären sowie Konflikte mit dem Präsidenten Walesa führten erneut zu Krisenerscheinungen.

2.2 Die Expansionphase (von 1995 bis 1997)

1995 bis 1997 bewegte sich die Wachstumsrate des BIP auf dem hohen Niveau von 6 bis 7% (vgl. Tabelle 1). Auch die Inflation ging kontinuierlich zurück, auf 15% 1997. Die Reallöhne konnten seit 1996 wieder einigermaßen mit dem Wachstum Schritt halten. Vor allem reduzierte sich die Arbeitslosigkeit deutlich – sie sank bis Ende 1997 auf gut 10%. Dass sich Polens Konjunkturlage so vorteilhaft entwickelte, dürfte vor allem mit der individuellen und teilweise auch institutionellen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu tun haben (vgl. weiter unten), neben spezifischen Faktoren wie einem bedeutsamen Binnenmarkt und einem weniger krisenanfälligen Finanzsektor. So gelang es trotz ausgeprägten Problembereichen, wie dem defizitären Bergbau und der an einem beträchtlichen Beschäftigungsüberhang leidenden, wenig produktiven Landwirtschaft, Reserven zu mobilisieren. Die „linke“ Regierungskoalition, die ab Herbst 1993 amtierte, verfolgte zudem einen etwas mehr auf Wachstum als auf monetäre Stabilisierung ausgerichteten Kurs. Allerdings wurden viele Probleme wie die Restrukturierung der angesprochenen Problembereiche oder der Sozialversicherungen und des Gesundheitswesens nicht effektiv angegangen. Auch die Schaffung von längerfristig wirksamen Wachstumsvoraussetzungen wurde weitgehend vernachlässigt. So betrug z. B. der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung 1996-98 nur gerade 0,8% des BIP, während dieser Anteil in den EU-Ländern 2-3% ausmachte. Und bezeichnenderweise wurde der vom Staat getragene Anteil, der von 1991 bis 1995 von 0,75 auf 0,47% abgenommen hatte, auch in den „fetten“ Konjunkturjahren nicht erhöht.⁵

Widersprüchliche Tendenzen, wie sie sich bereits 1996 zeigten, konnten aber im Gegensatz zu den meisten andern Transformationsländern vorerst aufgefangen werden. Neben den Investitionen, die um 20% zunahmen, war der private Konsum mit einer Zuwachsrate von über 8% erstmals der zentrale Wachstumsmotor, wozu die deutlich gestiegenen Reallöhne wesentlich beitrugen. Das Exportwachstum hingegen brach mit einer Wachstumsrate von nur noch rund 9% (1995 30%) stark ein, wobei eine Verdoppelung des Handelsdefizites resultierte.⁶ Der breit angelegte, durch Kleinhandel geprägte Grenzhandel – eine klassische „Pufferzone“, die mit der erwähnten Adaptationsfähigkeit zu tun hat, trug mit seinem Plus von rund 7 Mrd. \$ dazu bei, dass das Zahlungsbilanzdefizit allerdings noch gering blieb (vgl. Tabelle 1). Und die Devisenreserven nahmen sogar durch die beträchtlichen Kapitalzuflüsse etwas zu. Auch im nächsten Jahr waren ähnliche Entwicklungstendenzen zu verzeichnen. Die Investitionen und die Reallöhne legten noch etwas mehr zu; die Konsumexpansion schwächte sich nur leicht ab. Aber die Ungleichgewichte im Außenhandel verstärkten sich weiter. Das Handels-

defizit wuchs 1997 auf 16,6 Milliarden \$ und das Zahlungsbilanzdefizit auf über 3% des BIP. Auf dem Hintergrund der relativ erfolgreichen Entwicklung setzte auch eine deutliche soziale Entspannung ein. Die Streik-tätigkeit erreichte 1997 mit nur noch 27.800 verlorenen Arbeitstagen einen Tiefpunkt.

Die politischen Entwicklungen waren weiterhin durch eine – allerdings etwas weniger ausgeprägte – Instabilität gekennzeichnet, obwohl der postkommunistische Herausforderer Aleksander Kwasniewski Lech Walesa in den Präsidentschaftswahlen vom Herbst 1995 besiegt hatte, so dass erstmals alle wichtigen Institutionen vom gleichen politischen Lager kontrolliert wurden. Der im Winter erneut umgebildeten Regierung machten aber die koalitionsinternen Konflikte und die verstärkte Polarisierung zwischen „linkem“ und „rechtem“ Lager zu schaffen. Dabei war es erstmals rechts der Mitte zu einer Konsolidierung gekommen, indem sich die im Sommer 1996 gegründete „Wahlaktion der Solidarnosc“ (AWS), ein Bündnis der Gewerkschaft Solidarnosc mit diversen Rechtsgruppierungen, unter dem Vorsitz von Gewerkschaftsführer Marian Krzaklewski zum Hauptrivalen der SLD entwickeln konnte. Bei den Parlamentswahlen vom September 1997 gelang es der AWS sogar, die Wahlen mit 32% der Stimmen zu gewinnen, vor der SLD mit 27%. Die Liberalen von der UW, der Freiheitsunion, errangen dabei die Position des „Königsmachers“. Damit war die neue Regierungskoalition vorgezeichnet, eine Mitte-Rechtskoalition aus AWS und UW, die allerdings auf Grund programmatischer Unterschiede und persönlicher Animositäten ein beträchtliches Konfliktpotenzial beinhaltetete.

2.3 Die Abschwungphase mit partiellen Krisenerscheinungen (ab 1998 bis ?)

2.3.1 Die Entwicklung bis zu den Parlamentswahlen von 2001

Die neue Regierung setzte neue Akzente. Trotz interner Differenzen wurde das Schwergewicht auf eine Beschleunigung institutioneller Reformen gelegt, wobei auch die Privatisierung, mit einem vermehrten Einbezug von ausländischen Investoren, forciert werden sollte. Ferner strebte man eine restriktivere Geld- und Fiskalpolitik an, um die interne Nachfrage zu dämpfen und die externen Ungleichgewichte abzuschwächen.⁷ Interne und vor allem internationale Faktoren führten aber dazu, dass es bereits 1998 zu spürbaren Änderungen in den wirtschaftlichen Entwicklungen kam. Vor allem die Zunahme der Industrieproduktion ging kontinuierlich zurück, und im letzten Quartal wurden wieder leicht negative Werte verzeichnet. Die bisherigen Wachstumsmotoren, die Investitionen und vor allem der private Konsum, schwächten sich ab. Gleich-

zeitig ging das Exportwachstum zurück, und das Handelsdefizit und das Zahlungsbilanzdefizit nahmen nochmals zu. Die Wachstumsrate des BIP reduzierte sich wieder auf unter 5%. Und nachdem im September der Tiefpunkt der Arbeitslosenrate erreicht worden war, setzte auch hier eine Trendwende ein.

Bereits Anfang 1999 verschärften sich die Krisenerscheinungen. Die Industrieproduktion nahm im ersten Quartal 1999 weiter ab, ebenfalls das BIP. Die schwächere Konjunktur bewirkte einen steilen Anstieg der Arbeitslosenrate auf 12,1% im März 1999 sowie eine Verschlechterung der Finanzsituation der Unternehmen.⁸ Die wirtschaftlich-sozialen und politischen Spannungen stiegen deutlich an. Neben Protestbewegungen im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich, die sich vor allem gegen die erwähnten Reformvorhaben und ihre ungenügende Vorbereitung wandten, standen militante Bauernproteste im Vordergrund. Zudem nahmen koalitionsinterne Konflikte, politische Pannen und Parteifilz zu, so dass die Regierung bereits im September 1999 die ungünstigsten Bewertungen seit der Wende erhielt, die sich in der Folge – wenn auch mit einigen Schwankungen – noch weiter verschlechterten. Daran hatte auch die sich seit dem zweiten Quartal beschleunigende konjunkturelle Erholung nicht viel ändern können, die durch eine gelockerte Geldpolitik gefördert worden war. Insgesamt resultierte ein jährliches BIP-Wachstum wie auch eine Reallohnzunahme von gut 4%. Die Arbeitslosigkeit stieg aber weiter an und erreichte Ende des Jahres 13%. Die Inflation konnte hingegen mit 7,3% erstmals unter die 10%-Marke gedrückt werden und das Budgetergebnis verbesserte sich leicht. Allerdings nahm die Inflationstendenz gegen Ende des Jahres erneut zu und die staatlichen Gesamtausgaben verzeichneten mit -3,5% des BIP ein ungünstiges Resultat, nicht zuletzt auf Grund der Reformkosten. Auch das Zahlungsbilanzdefizit stieg deutlich an und erreichte erstmals über 7% des BIP.

Die als Reaktion darauf im nächsten Jahr verschärfte monetäre Stabilisierungspolitik brachte zwar die Inflation wieder unter Kontrolle – sie betrug aber 2000 trotzdem wieder über 10% – und reduzierte das Zahlungsbilanzdefizit etwas (vgl. Tabelle 1). Sie förderte aber eine sich steigernde Abschwächung der Investitionstätigkeit und des privaten Konsums, deren Wachstumsraten nun unter derjenigen des BIP von 4% lagen. Da auch die Reallohne kaum mehr zunahmen und die Arbeitslosigkeit auf über 15% anstieg, setzte sich der Trend zu einer wachsenden sozialen Unzufriedenheit fort. Vor allem bei den Bauern war die Stimmung schlecht. Sie mussten erneut einen Realeinkommensverlust hinnehmen, nachdem sie schon 1999 einen Einbruch von über einem Viertel erlitten hatten. Dass die Wachstumsrate des BIP nicht noch mehr zurückgegangen war, hing nicht zuletzt mit den Exporten zusammen, die schneller anwuchsen als die Importe. Auch die höchsten ausländischen

Direktinvestitionen der gesamten Transformationsperiode trugen dazu bei. Sie beliefen sich auf über 8,1 Mrd. \$, wobei der größte Teil, 5,1 Mrd., aus den stark forcierten Privatisierungsverkäufen stammten.⁹ Die externe Verschuldung stieg weiter an, da sich der private Sektor seit 1998 vermehrt ausländisches Geld beschaffte, um der Begrenztheit des polnischen Kreditangebotes und den sehr hohen Zinsen auszuweichen. Sie betrug Ende 2000 über 70,7 Mrd., davon waren 33,5 Mrd. Staatsschulden (Ende 1997 erst 49,6 Mrd., davon Staatsschulden 34,4 Mrd.). Die ungünstige Konjunkturlage bewirkte durch höhere Sozialausgaben und geringere Steuereinnahmen wieder ein größeres Budgetdefizit, nämlich von 2,6% des BIP.

2001 verschärften sich die negativen Tendenzen. Das Wachstum des BIP erreichte nur noch 1%. Vor allem die Investitionstätigkeit ging stärker zurück, insgesamt um 10%, da sich die Rentabilität verschlechterte und die Konjunkturaussichten düsterer eingeschätzt wurden. Mitverantwortlich dafür war die weiterhin restriktive Geldpolitik. Obwohl die Zinssätze durch die extrem vorsichtig agierende Nationalbank mehrmals gesenkt wurden, blieben die Realzinsen sehr hoch, wozu auch die Zinspolitik der Banken beitrug, welche damit ihre ungünstiger werdende Lage kompensieren wollten.¹⁰ Die Arbeitslosigkeit nahm denn auch auf 17,4% Ende 2001 zu. Fast 10% lebten unter dem Existenzminimum, 18% galten nach den Standards der Weltbank als arm.¹¹ Und obwohl die Reallöhne um 3,3% anwuchsen und damit auch den privaten Konsum etwas belebten, steigerte sich die gesellschaftliche Unzufriedenheit nochmals. 77% stufen im Juli stufen die generelle Entwicklungsrichtung als schlecht ein, mehr als im Krisenhöhepunkt vom Frühling 1992. Allerdings resultierten trotzdem mit elf kleinen Streiks und nur 4.200 verlorenen Arbeitstagen die geringste Streikintensität der gesamten Transformationsperiode, da die Streikeffektivität in der Krise gering war und Protestaktionen in Warschau für politischen Druck sorgen sollten (vgl. Tabelle 1). Die sonst schon geschwächte Regierung konnte die ständig prekärer werdende Budgetsituation nicht mehr kontrollieren. Im August kam es zu einer eigentlichen Krise, die nur mit außerordentlichen Maßnahmen einigermaßen bewältigt werden konnte. Das Budgetdefizit stieg schließlich auf 4,5% an und lag damit nur unwesentlich unter dem Wert des Krisenjahres 1992. Die schlechte Konjunkturlage und die restriktive Geldpolitik bewirkten allerdings eine deutlich sinkende Inflationsrate, die mit 5,5% die seit über zwei Jahrzehnten niedrigste Rate darstellte. Unter dem Druck der schwachen internen Nachfrage konnten die Exporte, trotz einer die Rentabilität senkenden Aufwertungstendenz des Zloty, weiter gesteigert und das Handelsdefizit nochmals etwas gesenkt werden. Auch das Zahlungsbilanzdefizit ging wieder auf gut 4% zurück, und die externe Verschuldung nahm nur noch wenig zu. Die Direktinvestitionen

verringerten sich gegenüber dem vorangegangenen Rekordjahr etwas auf 6,5 Mrd., wobei die Privatisierungserlöse 1,9 Mrd. \$ ausmachten.

Wie bereits angesprochen, war die politische Lage ebenfalls prekärer geworden. Der zunehmende wirtschaftlich-soziale Problemdruck hatte die internen Konflikte im Regierungslager verstärkt. Im Juni 2000 trat die UW aus der Regierung aus. Und die Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2000 verstärkten die Desintegration des Regierungslagers.¹² Der selbst innerhalb seines eigenen Lagers umstrittene „starke“ Mann, der Gewerkschaftsführer und AWS-Vorsitzende Marian Krzaklewski, musste gegen den populären bisherigen Amtsinhaber Kwasniewski eine deutliche Niederlage hinnehmen. Danach brachen inhaltliche Konflikte und personelle Rivalitäten offen aus und führten zu Regruppierungen im rechten Spektrum der polnischen Parteienlandschaft. Diese verliefen allerdings hektisch, mit Neugründungen und personellen Rochaden. Die Folge war eine erneute Zersplitterung und ein deutlicher Imageverlust. Anders sah die Situation auf der linken Seite der polnischen Parteienlandschaft aus. Im Gegensatz zur Rechten präsentiert sich die „Linke“ geeinigt. Die SLD hatte sich schon im Frühsommer 2000 von einer Koalition zu einer Partei umgeformt, und es gelang ihr, neue Wählerschichten zu mobilisieren. Und nach dem im November 2000 geschlossenen Wahlbündnis mit der UP (Unia Pracy), der Arbeitsunion, einer kleinen linksdemokratischen Partei, in der auch ehemalige Solidarnosc-Anhänger vertreten waren, konnte sie weiter zulegen. In ihrem gemäßigt modernistisch-sozialdemokratischen Programm standen mehrheitsfähige Punkte im Vordergrund. Diese reichten von einem effizienteren Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und einer gerechteren Verteilung über die Wiederherstellung der „Ordnung“ im Staate und eine neuzeitliche Bildung bzw. Informatisierung bis hin einem schnelleren Wirtschaftswachstum und der Integration in die EU.

2.3.2 Die Entwicklungen seit den letzten Parlamentswahlen

Die Parlamentswahlen vom September 2001 brachten die größten Veränderungen seit den ersten freien Wahlen, wobei neben dem klaren Sieg der bisherigen „linken“ Opposition vor allem das Faktum überraschte, dass neue oder bisher unbedeutende, mehr oder weniger populistisch argumentierende Gruppierungen die Regierungsparteien verdrängten.¹³ Das war nicht ganz ohne Logik. Denn auf dem Hintergrund der zunehmenden wirtschaftlich-sozialen Probleme und der wenig überzeugenden Leistungen des herrschenden Regierungslagers, ja der politischen Elite insgesamt, war die politische Entfremdung weiter angestiegen. Über 40% gaben z. B. in einer Umfrage im August 2001 an, sie würden keine Partei kennen, die ihre Interessen vertrete.¹⁴ Angesichts dieser günstigen

Ausgangslage für Protestparteien war der Ausgang der Wahlen eigentlich keine Überraschung. Die SLD-UP wurde zwar klar die stärkste Fraktion, verpasste aber mit 41% die anvisierte absolute Mehrheit. Etwas unter den Erwartungen schnitt auch die neu gebildete rechtsliberale PO, die „Bürgerverständigung“, mit knapp 13% ab. An dritter Stelle folgte bereits die populistische Samoobrona, die „Selbstverteidigung“ unter dem selbst ernannten Bauernführer Andrzej Lepper, die mit gut 10% die eigentliche Wahlüberraschung schaffte. Damit rangierte sie noch vor der moderat rechtspopulistischen PiS, „Recht und Gerechtigkeit“. Knapp dahinter folgte die etwas enttäuschende Bauernpartei PSL. Ein recht gutes Resultat erzielte auch die neue rechtskatholisch-populistische Liga Polskich Rodzin, die „Liga der Polnischen Familien“, mit fast 8%. Die Hauptgruppierung des alten Solidarnosc-Lagers wie auch der ehemalige Koalitionspartner schafften den Sprung in den Sejm hingegen nicht mehr. Erwartungsgemäß ging die SLD erneut eine Koalition mit der PSL ein. Zwar waren deutliche programmatische Unterschiede vorhanden, insbesondere in Bezug auf wirtschaftspolitische Fragen wie der einschlagenden Stabilisierungspolitik, der Landwirtschaftspolitik und damit zusammenhängend den EU-Verhandlungen, teilweise auch bei weltanschaulichen Fragen.

Die neue Regierung unter Premierminister Leszek Miller stand vor einer heiklen Gratwanderung. Einerseits musste sie die fatale staatliche Finanzlage stabilisieren, und dies mit möglichst geringen sozialen Auswirkungen, andererseits war es ihr Ziel, Wachstumsimpulse auszulösen und Reformen einzuleiten und damit die prekäre sozial-politische Stimmungslage zu verbessern. Bei diesem widersprüchlichen Unterfangen erzielte sie bisher geringe Erfolge. Zwar konnte trotz koalitionsinterner Konflikte die finanzielle Situation einigermaßen unter Kontrolle gebracht werden, allerdings nur mittels vorwiegend unpopulärer Maßnahmen. Dabei wurden vor allem Mehreinnahmen durch Streichung von Steuererleichterungen und der Erhebung neuer Steuern, z. B. auf den Sparzinsen, beschlossen, aber auch einige Ausgabenkürzungen vorgenommen, vor allem im Sozialbereich wie die Kürzung des Mutterschaftsurlaubs und verschärfte Bezugsbedingungen für Sozialleistungen. So konnte das geplante Budgetdefizit auf 40 Mrd. Zloty eingeschränkt werden, was allerdings immer noch 5% des BIP ausmachte. Aber eine nennenswerte Ankurbelung der Wirtschaft gelang vorerst nicht, obwohl ein relativ breit angelegtes Reformprogramm verabschiedet wurde. Dieses enthielt wenig umstrittene Maßnahmen wie vermehrte Infrastrukturausgaben für Wohnung und Straßenbau, Abbau von administrativen Hindernissen und einigen finanziellen Belastungen bei Klein- und Mittelunternehmen, aber auch sozial heikle Vorschläge wie Veränderungen im Arbeitsgesetz, die einen schwächeren Kündigungsschutz und einige Leistungsreduzierun-

gen (wie die Einführung eines Karenztages bei Krankheitsabwesenheit) anvisierten. Die sehr zögerliche Privatisierungspolitik, u. a. wurde der geplante Verkauf von zwei großen Banken sistiert, sowie die etwas gelockerte Ausgabenpolitik wurden außer von liberalen polnischen Kritikern vor allem im Ausland gerügt.¹⁵ Auf wenig Verständnis stieß auch der öffentlich ausgetragene Konflikt zwischen der weiterhin sehr vorsichtig agierenden Nationalbank und der auf raschere Zinssenkungen drängenden Regierung. Im Frühling gerieten immer mehr Betriebe in Existenznöte, darunter auch Großbetriebe, die lange Zeit als erfolgreich galten wie die schon seit längerem privatisierte Stettiner Werft. Dies führte wieder zu vermehrten sozialen Protesten. Dabei wurde auch an den Gewerkschaften Kritik geübt und im Sommer ein relativ militant auftretendes „Komitee bedrohter Unternehmen“ gegründet. Die Ersetzung des bisherigen Finanzministers im Juli durch Grzegorz Kolodko, der diesen Posten schon in der erfolgreichen Expansionsphase innegehabt hatte und auch bei der radikalen Opposition einen gewissen Bonus genoss, brachte allerdings eine Entspannung. Und sein aktiverer Kurs gegen die Krisenerscheinungen – vor allem mit Stornierungen von Schulden und staatlichen Garantien von neuen Krediten für bedrohte Betriebe, die Erfolg versprechende Sanierungspläne vorweisen konnten –, sowie eine wieder etwas anziehende Konjunktur auf Grund einer steigenden Binnennachfrage, verstärkten diese Tendenz. Allerdings blieb die wirtschaftliche Erholung sehr bescheiden, so dass auch für 2002 nur ein Wachstum des BIP von gut 1 Prozent resultierte und die Arbeitslosigkeit Ende des Jahres 18,1% erreichte.¹⁶

Dass die neue Regierung sich enorm schwer tat, unter den Restriktionen einer Budgetkrise und einer zunehmend kränkelnden Wirtschaft sowie interner Meinungsverschiedenheiten die versprochene wirtschaftlich-soziale Wende zu vollziehen, überrascht nicht. Zudem zeigte es sich, dass auch politisch vieles beim Alten blieb. Die Postenschacherei setzte erneut ein – wenn auch etwas dezenter. Die Eindämmung der Staatsbürokratie und die Reformen der Ministerien sowie wichtiger Sachbereiche liefen zögerlich und, wie beim wichtigen Gesundheitswesen, wenig erfolgreich an. So sank auch der anfängliche Vertrauensvorschuss, der in etwa demjenigen der Vorgängerregierung entsprochen hatte, in Rekordzeit auf ein tiefes Niveau. Bereits im Juli unterstützten nur noch 23% die Regierung, ein halbes Jahr vorher waren es noch 50% gewesen. Und die allgemeine Entwicklungsrichtung wurde wieder von 72% negativ eingeschätzt, im Herbst 2001 waren es 57% gewesen. Die Regierungskoalition stand zudem unter dem Druck der populistischen Opposition, wobei hier die militante Smaobrona, bzw. ihr medienwirksam agierender Führer Andrzej Lepper, den Ton angab.¹⁷ Und auch wenn seine Straßenblockadenversuche von Ende Juni – im Gegensatz zum Winter 1999 –

nur ein geringes Echo fanden, konnte er seine Stellung politisch ausbauen. Seit dem Sommer setzte zwar eine gewisse Trendwende ein, indem die Regierung wieder mehr Unterstützung bekam und die Unzufriedenheit etwas zurückging. Ende November 2002 waren allerdings, wie vor einem Jahr, wieder 57% mit der Entwicklungsrichtung unzufrieden. Und in den Lokalwahlen des gleichen Monats musste die SLD eine deutliche Niederlage einstecken, während die populistische Opposition, die LPR und die Samaobrona, mit rund einem Drittel der Stimmen einen weiteren Erfolg verbuchten.

2.4 Zukunftsprobleme

Wie weit die wirtschaftliche und politische Erholung sich fortsetzen wird, ist heute noch schwierig einzuschätzen. Dass sie sogar zum Anfang einer neuen Expansionsphase wird, wie die Regierung meint, ist zwar nicht auszuschließen, aber eher unwahrscheinlich.¹⁸ Ungünstige Bedingungen werden die wirtschaftlich-soziale Entwicklung kurz- und mittelfristig behindern. Von unmittelbarer Bedeutung sind die Budgetprobleme. Hier kommen sogar neue Belastungen hinzu, wie die höheren Ausgaben durch die anfallenden Zahlungen von aufgeschobenen Schuldentilgungen und Zinszahlungen der Auslandsschulden sowie die Anpassungskosten der EU-Integration (vgl. Abschnitt 3). Dabei ist der Spielraum für Einsparungen eng. Die „einfachste“ Lösung, die relativ hohen Ausgaben für Sozialversicherungen und Sozialleistungen weiter zu kürzen – im Jahre 2002 sind dies immerhin gegen 40% der gesamten staatlichen Ausgaben – lässt sich nach den bereits getätigten Einschränkungen kaum realisieren, ohne größere soziale Härten in Kauf zu nehmen und politische Erschütterungen auszulösen. Und eine grundlegende Finanzreform, wie sie seit langem von polnischen Fachleuten und internationalen Organisationen gefordert wird und die auch die zahlreichen Spezialfonds und das Sozialversicherungssystem einbeziehen müsste, ist im Dschungel der partikulären Interessen schwierig durchzuführen.¹⁹ Dabei ist die Situation komplizierter, als es den Anschein macht. Polen hat zwar mit rund 20% des BIP eine der höchsten Quoten für Sozialausgaben in Europa und ein wenig zielgerichtetes System, das Raum für zahlreiche „Mischlereien“ bietet, wie z. B. die höchste Zahl von Rentenbeziehern in Europa illustriert. Bei den „technisch“ orientierten Reformdiskussionen geht allerdings die stabilisierende Wirkung dieses „ineffizienten“ Systems unter, die mindestens teilweise wichtige Überlebenshilfe garantierte und den internen Konsum stützte. Typisches Beispiel hierfür ist die noch aus Giereks Zeiten stammende Rente für Landwirte, die zu 95% aus Steuermitteln finanziert wird – was immerhin 2% des BIP ausmacht – und auch reiche Bauern sowie „Pseudo-Landwirte“ umfasst.

Diese sicher anachronistische Einrichtung hat die schwierige soziale Lage auf dem Lande angesichts der Krise in der Landwirtschaft abgefedert und kann ohne entsprechende kompensierende Maßnahmen nicht einfach ins „normale“ Versicherungssystem überführt werden. Zudem wird die „Anpassungsfähigkeit“ unterschätzt, die jegliche neue institutionelle Regelungen zu unterlaufen droht.

Damit ist ein Problem angesprochen, das mit dem „Erbe der Vergangenheit“ zu tun hat. In Polen wurde das typische „postsozialistische“ Gesellschaftssystem, in dem neue kapitalistische Marktstrukturen mit teilweise reformierten staatlich-administrativen Apparaten und informellen Strukturen – vor allem klientelistischen Netzwerken und Korruptionspraktiken – interagieren, durch historisch geprägte Verhaltensdispositionen in besonderer Weise ausgeprägt.²⁰ Nicht nur durch die sozialistische Phase, sondern auch durch die vorangegangene Geschichtserfahrung, wie die lange Fremdherrschaft im 19. und 20. Jahrhundert, haben sich in Polen individualistische bzw. auf Kleingruppen (Familie, Freundeskreis bzw. „Seilschaften“) zentrierte Orientierungen überdurchschnittlich stark etabliert. Organisatorischen, insbesondere staatlichen Strukturen hingegen fühlt man sich im Allgemeinen weniger verpflichtet bzw. verhält sich ihnen gegenüber instrumentell, um seine eigenen Interessen legal oder möglicherweise auch halblegal oder illegal durchzusetzen.²¹ Dies führte nicht nur zu einem relativ ausgeprägten „politischen Kapitalismus“, wie die enge Verfilzung der Politik mit der Wirtschaft in Polen genannt wird – ein Phänomen, das in allen postsozialistischen Ländern mehr oder weniger ausgeprägt vorhanden ist und im Übrigen westlichen Ländern ebenfalls nicht ganz fremd ist. Auch in der Bevölkerung existierte eine weit verbreitete Haltung, sich so gut es geht zu „bedienen“. Durch historische Lernprozesse bedingt ging dieser individualistischen Einstellung zudem eine hohe Flexibilität und Improvisationsfähigkeit parallel, allerdings ebenfalls ein schwach ausgeprägter Sinn für „Ordnung“ bzw. Unterordnung, Zuverlässigkeit und langfristige Planung. Sozusagen als kompensatorischer Mechanismus zur Individualismustendenz funktionierte eine stark emotional geprägte Kollektivbindung an die „Nation“, teilweise verknüpft mit einem romantischen „Heroismus“, der in kritischen Zeiten beachtliche Solidarisierungswellen hervorbringen konnte, wie etwa in der jüngeren Vergangenheit 1956 und vor allem 1980/81 in der Solidarnosc-Bewegung, teilweise nochmals 1989/90 zu Beginn der Transformationsphase.

Dieser Komplex von Einstellungen und Verhaltensdispositionen hat die Transformationsentwicklung Polens stark geprägt, denn gerade in instabilen und turbulenten Phase sind solche historisch bedingten „Tiefenstrukturen“ besonders wirksam. Das ist offensichtlich, wenn man die aufgezeigten Entwicklungstendenzen nochmals Revue passieren lässt,

wobei positive und negative Auswirkungen zu konstatieren sind. Auf die hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität, sich bietende Gelegenheiten effizient auszunutzen, wurde im Zusammenhang mit der anfänglich sehr dynamischen Entwicklung des Privatsektors und der schnellen Wachstumserholung hingewiesen. Andererseits sind die Anzeichen nicht zu übersehen, dass die Schwierigkeiten der letzten Jahre nicht nur Konjunktur bedingt bzw. auf ungünstige wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie etwa die Hochzinspolitik, zurückzuführen sind, sondern auch auf strukturelle Gründe, die ihrerseits zu einem Teil mit erwähnten Verhaltensdispositionen wie mangelnder Planung und Zuverlässigkeit zu tun haben. Anzusprechen ist hier insbesondere die relativ schwache Konkurrenzfähigkeit, ein weiteres relevantes Hindernis für die zukünftige Entwicklung. Diese hängt stark mit dem technologischen Rückstand zusammen, der nicht nur darauf zurückzuführen ist, dass Polen einen beträchtlichen generellen Entwicklungsrückstand aufweist. So betrug sein BIP pro Kopf, kaufkraftbereinigt, im Jahre 2000 nur gerade 39% des EU-Durchschnittes, während Slowenien immerhin 72, Tschechien 60 und Ungarn 52% aufwiesen. Wie schon angedeutet, wurde der technische Fortschritt, etwa die Ausgaben für Forschung und Entwicklung, stark vernachlässigt. Gerade in der Industrie war deren Anteil an der Wertschöpfung sehr gering und sank von 1991-1999 sogar etwas, von 0,43% auf 0,42%. Von den F+E-Ausgaben entfielen 1999 nur 7% auf Hochtechnologie-Branchen und der Anteil von High Tech-Produkten am Export betrug sogar nur 1,3% (zum Vergleich in Ungarn 13%). Ein weiteres Attribut der geringen polnischen Konkurrenzfähigkeit ist die Verdrängung polnischer Produkte durch Importwaren. Diese Substitution hat polnischen Experten zufolge entscheidend zu den enormen Handelsdefiziten mit der EU beigetragen, die in den letzten Jahren jeweils um die 10 Mrd. Euro herum schwankten, was insgesamt rund eine Million polnischer Arbeitsplätze gekostet habe.²² Polen gelang es bisher auch nicht besonders gut, ausländische Investitionen auf sich zu ziehen, die sich zudem auf weniger technologieintensive Branchen konzentrierten.²³ Dabei fehlte es nicht am Humankapital. Der Anteil der Wissenschaftler war z. B., wie schon zu Sozialismus-Zeiten, höher als der OECD-Durchschnittswert. Vor allem auf Grund schlechter Organisation, mangelnder Ausbildung und fehlender Finanzmittel konnte es aber zu wenig genutzt werden. Und auch die enorm angestiegene „Produktion“ von Hochschulabsolventen, die sich zwischen 1990 und 2001 mehr als vervierfacht hat, dürfte hier kaum Abhilfe schaffen, da deutliche Fragezeichen zur Qualität anzubringen sind, und, noch schlimmer, die Absorption durch den Arbeitsmarkt stark gefährdet scheint.²⁴

Damit ist ein weiteres zentrales Zukunftsproblem angesprochen. Bereits Ende 2002 überschritt die Arbeitslosenrate 18%, rund 3,2 Mio.

Personen waren ohne Arbeit. Und der Druck auf den Arbeitsmarkt wird weiter zunehmen, da bis 2005 die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter nochmals um rund eine Dreiviertel Million zunehmen wird. Danach erst gibt es eine Abflachung der Zunahme und ab 2010 ein Rückgang. Polen braucht also dringend neue Arbeitsplätze, eine eigentliche Trendwende bei der Beschäftigung, um nicht noch mehr soziale Probleme zu bekommen.²⁵ Modernisierungs- und Wachstumsimpulse erhoffen sich nun viele, vor allem unter den Politikern, von einem EU-Beitritt.

3. Zum EU-Beitritt

3.1 Die Entwicklung der offiziellen Beziehungen

Polen hat wie kaum ein anderes osteuropäisches Land die Integration in die europäischen Strukturen, insbesondere die EU, schon früh als vorrangiges Ziel angestrebt, dies nicht nur aus wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen, sondern auch auf Grund allgemeiner staatspolitischer und ideologischer Motive, endlich wieder den historischen „Anschluss“ an Europa zu vollziehen.²⁶ Andererseits war Polen darauf bedacht, nicht zuletzt auf Grund seiner regionalen Bedeutung und eines gewissen Nationalstolzes, seine eigenen Interessen hartnäckig zu verteidigen. Obwohl sich die Beziehungen zur EU im Allgemeinen ohne allzu große Friktionen entwickelten, kam es denn auch immer wieder zu Konflikten und Unstimmigkeiten.

Bereits im Dezember 1991 – parallel zu Ungarn und der Tschechoslowakei – hatte man sich auf ein Assoziationsabkommen geeinigt, das allerdings erst im Februar 1994 vollständig in Kraft trat. Im April 1994 stellte Polen ein Beitrittsgesuch. Nachdem der Essener EU-Gipfel vom Dezember 1994 eine „Annäherungsstrategie“ abgesegnet hatte, verstärkte Polen seine Anstrengungen, sich den EU-Rechtsnormen anzupassen. Im Juli 1997 wurde das Beitrittsgesuch Polens von der EU-Kommission positiv beurteilt und am Dezember-Gipfel bestätigt. Wie bei den anderen vier Kandidaten der ersten „Welle“ waren nicht weniger als dreißig Themenbereiche für die Verhandlungen ausgesondert worden, die im Frühling 1998 begannen – von der Bildung über die Industriepolitik bis hin zur Landwirtschaft. Es zeigte sich schon bald, dass in wichtigen Punkten harte Auseinandersetzungen anstanden. Polen kam so im Vergleich zu den anderen Beitrittskandidaten etwas in Verzug. Im Jahre 2000 setzte aber eine gewisse Wende ein. Polen machte vermehrte Anstrengungen, indem es z. B. eine spezielle Parlamentskommission einsetzte. Allerdings entstanden bei schwierigen Verhandlungsbereichen, insbesondere bei der Personen- und Kapitalfreizügigkeit, vorerst unüberbrückbare Meinungsunterschiede, da Polen auf günstigeren Übergangsfristen beharrte, als sie die EU-Kommission anbot.

Polen bildete denn auch im Herbst 2001 mit 18 (provisorisch) abgeschlossenen Dossiers von insgesamt 30 das Schlusslicht der Kandidatenländer, die für einen Beitritt im Jahre 2004 in Frage kamen.²⁷

Die neue, den EU-Beitritt ausdrücklich prioritär behandelnde „linke“ Regierung, brachte nach ihrem Amtsantritt eine Beschleunigung der Verhandlungen, was Polen auch in der EU Anerkennung eintrug. Bereits im November 2001 revidierte sie wichtige Verhandlungspositionen. Bezüglich der Personenfreizügigkeit wurde die EU-Position mit einer maximalen Übergangszeit von bis zu sieben Jahren akzeptiert; damit konnte das Dossier geschlossen werden. Bei der Kapitalfreizügigkeit wurden die ursprünglichen Positionen verändert; insbesondere reduzierte die Regierung die Übergangsfrist für unbeschränkte Käufe von Agrarland von maximal achtzehn Jahre auf zwölf Jahre, was den späteren Verhandlungsabschluss wesentlich erleichterte.²⁸ Bis Ende Juni wurden denn auch bereits 25 Dossiers provisorisch abgeschlossen. Allerdings existierten bei den wichtigsten noch anstehenden Dossiers, bei Finanzen und Budget sowie vor allem bei der Landwirtschaft, zu denen die Kommission Ende Januar 2002 ihre Verhandlungspositionen veröffentlicht hatte, schwerwiegende Differenzen. Zurückgewiesen wurden insbesondere die tiefen Ausgangsleistungen bei den direkten Preissubventionen, nur 25% des EU-Niveaus, sowie die lange Übergangsfrist von zehn Jahren bis zur vollständigen Gleichbehandlung, wobei der Landwirtschaftsminister von der Bauernpartei besonders harsche Töne anschlug. Allerdings hielt dies die Regierungskoalition nicht davon ab, den EU-Beitritt weiterhin als Toppriorität zu behandeln. Sie eröffnete im Mai auch eine Informations- und Propagandakampagne, um die intensivierte Propaganda der EU-Gegner, insbesondere der ländlichen Smaobrona und der rechtspopulistischen LPR, zu neutralisieren. Diese argumentierten, der Beitritt lohne sich für Polen nicht, es drohe Souveränitätsverlust, die polnische Identität sei gefährdet. Die Regierung konterte in ihrer nicht sehr geschickt aufgezogenen Kampagne, indem sie die Funktionsweise der EU darstellte und die positiven Seiten eines Beitrittes herausstrich.

Obwohl also die Regierung bei den Verhandlungen und im PR-Bereich größere Anstrengungen unternahm als ihre Vorgängerin, kam auch sie bei den wichtigeren gesetzlichen und verwaltungstechnischen Vorbereitungsarbeiten vorerst nicht besonders gut voran.²⁹ Allerdings wurden die legislativen Arbeiten in der Folge beschleunigt. Die Rekrutierung und Ausbildung von einigen Tausend neuen Beamten, die nach dem Beitritt verfügbar sein sollten, sowie die administrativ-technische Umsetzung waren aber ebenfalls etwas in Verzug geraten. Im Herbstbericht der EU-Kommission wurde Polen zwar wie alle andern vorgesehenen Kandidatenländer als beitriffähig eingestuft – mit impliziertem Verhandlungsabschluss bis Ende 2003 und dem Beitritt im Jahre 2004, aber es wurden

recht zahlreiche kritische Punkte erwähnt.³⁰ Neben allgemeinen Bereichen wie Korruption, zu geringer Effektivität der Verwaltung, zu geringer Restrukturierung der Landwirtschaft, wurde eine ganze Reihe spezifischer Punkte aufgelistet wie Verspätungen bei den Beitrittsvorbereitungen in der Zollkontrolle, dem landwirtschaftlichen Kontrollsystem IACS, der Lebensmittelsicherheit usw. Obwohl die polnische Regierung Mitte Oktober ihre Position im Landwirtschaftsdossier nach unten revidierte, wurden die abschließenden Verhandlungen noch hektisch. Die EU blieb auch am Kopenhagener Gipfel Mitte Dezember hart, vor allem bei den Finanzen, wo praktisch nur durch Umschichtungen die Bilanz etwas verschönt worden ist. Einige Zugeständnisse wurden vor allem im Landwirtschaftsbereich gemacht. Nach langem Zögern willigte die EU insbesondere ein, dass in den ersten drei Jahren Mittel aus dem ländlichen Strukturfonds zusätzlich als Direktsubventionen verwendet werden können. Zudem darf die Regierung aus eigenen Budgetmitteln weiter aufstocken, auf maximal 55% des in der EU verbindlichen Niveaus im ersten Beitrittsjahr, 60% im zweiten und 65% im dritten Jahr, wobei ihr Spielraum durch Umschichtung von einer Milliarde aus den Strukturfonds zu frei verfügbaren Budgetmitteln etwas erweitert wurde.³¹

3.2 Zur gesellschaftlichen Akzeptanz

Nicht nur das offizielle Polen setzte auf einen EU-Beitritt, auch der größte Teil der gesellschaftlichen Elite unterstützte die europäische Integration. Vor allem die kulturelle und wissenschaftliche Elite, etwas weniger einheitlich die politische und wirtschaftliche Elite befürwortete aus ideologischen, vor allem aber aus pragmatischen Gründen einen EU-Beitritt. Selbst die anfänglich skeptische Kirchenhierarchie und der Klerus waren mehrheitlich dafür, wenn auch immer wieder Bedenken geäußert wurden, etwa im Hinblick auf moralisch-ideelle Aspekte, und nationalkatholische Kräfte, die sich vor allem um den traditionalistischen Radiosender Maria gruppierten, heftige Opposition betrieben.

Wie das offizielle Polen und die gesellschaftliche Elite befürwortete auch die gesamte Bevölkerung seit der Wende mehrheitlich einen EU-Beitritt. Allerdings waren deutliche Schwankungen zu verzeichnen, die vor allem auf die Entwicklung der Beziehungen mit der EU und der wirtschaftlich-sozialen Lage zurückgeführt werden können.³² Vom Sommer 1994 bis Ende 1997, also in der wirtschaftlichen Expansionsphase mit ihrer relativ geringen sozialen Unzufriedenheit, blieb der Anteil der Befürworter auf einem hohen Niveau stabil, von kleineren Schwankungen einmal abgesehen. Im Mai 1996 wurden die höchste Akzeptanzwerte erreicht, mit 80% Befürwortern und nur 7% Gegnern. Nach dem Ende der relativen Prosperität verlief der Akzeptanzrückgang weitgehend

parallel zur generellen Abnahme der sozialen Zufriedenheit und erreichte im Mai 1999 mit nur noch 55% Befürwortern und 26% Gegnern einen ersten Tiefpunkt. Dabei dürften die kritischere Einschätzung der Beziehungen mit der EU und der Folgen eines Beitritts ebenfalls eine Rolle gespielt haben; nach den Umfragedaten resultierten deutliche Verlaufsp parallelen zum Anstieg des Anteils der EU-Gegner.³³ Danach gab es eine Stabilisierung der Akzeptanzwerte mit geringen Schwankungen. Ab dem Frühjahr 2001 nahmen die Schwankungen wieder etwas zu. Im März 2001 stieg der Anteil der Gegner erstmals auf 30% an. Erst im Herbst, nach den Wahlen, setzte eine Trendumkehr ein, wobei im Dezember 2001, mit 60% Befürwortern gegen 22% Gegner, das beste Ergebnis seit vier Jahren resultierte. Dazu dürfte, neben der etwas verbesserten generellen Stimmung, auch die neue Dynamik in den Verhandlungen beigetragen haben. Nachdem sich bis März 2002 erneut eine Verschlechterung ergeben hatte – wobei sich hier vor allem die weit verbreitete Kritik an der Position der EU-Kommission im Dossier Landwirtschaft und Finanzen ausgewirkt hatte –, resultierte im Mai sogar ein leicht besseres Ergebnis als im Dezember 2001. Bis zum Dezember schwankte der Befürworteranteil dann zwischen 55 und 62%. Betrachtet man nur diejenigen Befragten, die an einem Referendum teilnehmen wollten, resultierten sogar etwas günstigere Ergebnisse. Seit März 2002 lag der Befürworteranteil ständig über zwei Dritteln.³⁴

Auf Grund der Umfragedaten könnte der Schluss gezogen werden, dass die europäische Integration klar von einer Mehrheit unterstützt wird, und somit auch das Referendum, das im Juni 2003 stattfinden wird, leicht gewonnen werden kann. Das wäre allerdings etwas voreilig, und zwar aus verschiedenen Gründen. Aus theoretischen Erwägungen, die von empirischen Befunden gestützt werden, ist anzunehmen, dass die damit kausal verbundenen Einstellungen als nicht sehr gefestigt zu betrachten sind.³⁵ Dies betrifft insbesondere die entscheidenden Vorteil-Nachteil-Abschätzungen, da selbst bei optimalem Informationsstand Unsicherheiten bestehen. Und anzumerken ist zudem, dass der Informationsstand in der breiten Bevölkerung nicht gerade optimal ist. Der Anteil derjenigen, die angaben, schlecht über das Thema EU-Beitritt informiert zu sein, verharrte zwischen September 1998 und Juni 2002 mit rund der Hälfte auf einem recht hohen Niveau. Allerdings machte sich in letzter Zeit ein vermehrtes Interesse bemerkbar und es ist eine Art „Selbstbildung“ durch vermehrte Gespräche und Informationsaufnahme in Gang gekommen. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass ein gewisser Verzerrungseffekt wirksam ist. Da ein EU-Beitritt von der Elite bzw. der veröffentlichten Meinung, als richtig und notwendig erachtet wird, besteht in Umfragen eine Tendenz, den Beitritt zu befürworten, auch wenn man sich selber nicht sicher ist.³⁶

Und wie bereits angesprochen, zeigen diverse Surveydaten, dass die Skepsis bezüglich der Beitrittsfolgen tendenziell zugenommen hat. Zwar überwiegen in den allermeisten Bereichen immer noch die positiven über die negativen Einschätzungen, aber weniger stark als vor ein paar Jahren. Hatten z. B. im Mai 1996 61% einen positiven und nur 10% einen negativen Einfluss auf den Lebensstandard erwartet, resultierten im Februar 2002 nur noch 42% positive und 23% negative Einschätzungen. Gerade im ersten Halbjahr 2002 wurden die Erwartungen bezüglich der Kosten-Nutzen-Bilanz deutlich pessimistischer.³⁷

Die besonders relevante generelle Nutzenbilanz fiel in Polen in der Eurobarometerumfrage vom Herbst 2001 etwas kritischer aus als im Durchschnitt aller Kandidatenländer.³⁸ 45% perzipierten bei einer EU-Mitgliedschaft insgesamt mehr Vorteile für Polen als Nachteile, 18% mehr Nachteile als Vorteile, 22% gleich viele Vorteile wie Nachteile und 15% äußerten keine Meinung. Für die eigene Person fielen die Einschätzungen auf Grund einer größeren Unsicherheit etwas weniger günstig aus, mit 35% positiven gegenüber 17% negativen Bewertungen.³⁹

Dass für die Haltung gegenüber dem EU-Beitritt die Einschätzungen der Beitrittsfolgen für das ganze Land eher wichtiger zu sein scheinen als diejenigen für das eigene Leben, zeigt sich nicht nur darin, dass ein erstaunlich hoher Teil die Folgen einer Mitgliedschaft für sich als gering einstufte; im Sommer 2000 waren dies immerhin 39%, während nur 36% die Folgen als bedeutend taxierten. Auch in offenen Fragen nach den Beitrittsmotiven standen generelle Gründe im Vordergrund. Im Sommer 2001 dominierten mit 27% Antworten, die das allgemeine Wohl des Landes betrafen; es folgten mit je 19% Verbesserungen der Wirtschaftssituation und des Arbeitsmarktes. Als Motive gegen den Beitritt wurden mit je 6% wirtschaftliche Bedrohungen und allgemeine negative Aussagen über die EU genannt, gefolgt von ungenügendem Vorbereitungsstand des Landes und allgemeinen negativen Aussagen über den Integrationsprozess mit je 5%. Auch im Sommer 2002 wurde auf die Frage, was die EU für einem persönlich bedeute, die Antwort „Mittel, der jungen Generation eine bessere Zukunft zu sichern“, mit 53% am meisten genannt, vor „Möglichkeit, in den EU-Ländern Arbeit zu erhalten“ mit 41%.⁴⁰ Die konkrete Auswanderungsbereitschaft ist aber – im Gegensatz zu den Befürchtungen in westlichen Ländern – relativ gering und hat sich während den 90er Jahren trotz der hohen Arbeitslosigkeit kaum gesteigert. In einer Umfrage vom September 2002 gaben nur 5% an, sicher in den EU-Ländern arbeiten zu wollen, 17% eventuell.⁴¹

Allerdings sind Befürchtungen in der EU nur Mitglied „zweiter Klasse“ zu werden, weit verbreitet. Im Sommer 2000 teilten z. B. zwei Drittel diese Einschätzung. Im März 2002 waren zudem 59% der Meinung, die EU habe bisher mehr von den gegenseitigen Beziehungen profitiert, nur

5% nannten Polen, wobei sich die Einschätzungen seit 1997 massiv verschlechtert hatten. Ängste, von der EU „überrollt“ zu werden, drückten sich auch in der steigenden Zustimmung zur Aussage aus, zuerst solle Polen sich modernisieren und erst dann in die EU eintreten. Waren im Herbst 1997 erst 43% dieser Meinung, so im Frühling 2001 62% und im September 2002 immer noch 57%. Und Anfang Dezember 2002 gaben nur knapp ein Drittel an, sie würden sich über den EU-Beitritt freuen, während gleich viele sich darüber sorgten. Auch die Verhandlungen mit der EU wurden seit geraumer Zeit kritisch beurteilt, wobei man selbst den eigenen Vertretern in letzter Zeit weniger Vertrauen entgegen brachte.⁴² Bei den umstrittenen Bereichen wie der Personenfreizügigkeit und dem Verkauf von Land wurden die EU-Positionen deutlich abgelehnt. Bezüglich des Landwirtschaftsdossiers forderte eine Mehrheit eine unnachgiebige Position: Man müsse die volle Höhe der Direktzahlungen an die Bauern fordern, selbst wenn damit eine Blockierung der Verhandlungen resultierte und Polen außerhalb der EU bleiben würde. Bei dem schlussendlich erzielten, doch eher bescheidenen Verhandlungsabschluss könnte sich die bereits angesprochene Taktik der Opposition, den Beitritt vermehrt aus pragmatischen und nicht nur aus ideologischen Gründen abzulehnen, noch auszahlen, auch wenn mehrere Umfragen vom Januar 2003 aufgezeigt haben, dass eine relative Mehrheit die ausgehandelten Bedingungen insgesamt positiv bewertet und die Zustimmung zum EU-Beitritt sogar noch etwas zugenommen hat. Dies dürfte umso mehr der Fall sein, je weniger sich die wirtschaftlich-soziale Lage verbessert und damit auch die soziale Grundstimmung, welche die EU-Akzeptanz mit beeinflusst. Vor allem bei den Kritikern und Verlierern der Transformation, die in Polen sonst schon EU-skeptischer eingestellt sind als die Gesamtbevölkerung, könnten sich die negativen Tendenzen noch verstärken.

Dass gerade die wirtschaftlich besonders schlecht dastehenden Bauern als einzige soziale Schicht mehrheitlich gegen einen EU-Beitritt eingestellt waren – im September 2002 z. B. mit 50 zu 27% –, überrascht nicht sonderlich.⁴³ Am EU-freundlichsten hingegen präsentierte sich die Kategorie der Manager und Intelligenzberufe mit 71% Befürwortern. Ansonsten waren die Unterschiede nicht nur nach Schichtzugehörigkeit, sondern auch nach andern relevanten Merkmalen nicht allzu stark ausgeprägt und hatten sich im Laufe der Zeit eher etwas eingeebnet. Erwartungsgemäß korrelierte das Bildungsniveau mit der Akzeptanz – im September 2002 waren 84% der Hochschulabsolventen für einen EU-Beitritt, bei den Grundschulabsolventen nur 47%. Auch das Einkommen war positiv mit der Akzeptanz des EU-Beitrittes assoziiert, das Alter negativ. Interessanterweise gab es aber zur Selbsteinschätzung des politischen Standortes (Links/Mitte/Rechts) nur eine schwache Beziehung, während

die Parteipräferenzen stark diskriminierten: starke Zustimmung bei den Anhängern der PO und der SLD, Ablehnung bei den Anhängern der Liga Polskich Rodzin und Samaobrona. Die Religiosität – gemessen an der Häufigkeit der Teilnahme an religiösen Veranstaltungen – zeigte nach einer anfänglich negativen Assoziation keine Beziehung mehr, wobei sich hier die insgesamt positive Einstellung der Kirche gegenüber einem EU-Beitritt ausgewirkt haben dürfte.⁴⁴

3.3 Zukunftsaussichten

Höchstwahrscheinlich dürfte in dem anstehenden Referendum, trotz aller Vorbehalte, eine Mehrheit den Beitritt befürworten. Am ehesten könnte es Schwierigkeiten mit der erforderlichen Beteiligung von 50% geben, wenn ein größerer Teil der nicht besonders Überzeugten zu Hause bleibt. Ernsthaftere Probleme sind in den ersten Beitrittsjahren zu erwarten. Denn wenn die von den Politikern und den meisten Beitrittsbefürwortern in Aussicht gestellten Vorteile nicht bzw. viel weniger eintreten als versprochen und die Nachteile größer ausfallen als angekündigt, ist eine Enttäuschung programmiert, die auch politische Konsequenzen haben und vor allem die populistischen und nationalistischen Kräfte stärken wird. Wieweit dies der Fall sein wird, ist schwierig vorauszusagen. Es bestehen einige Anhaltspunkte, die dafür sprechen, dass die Kosten/Nutzenbilanz weniger gut ausfallen wird, als von offizieller Seite suggeriert wird. Allerdings ist ebenfalls nicht damit zu rechnen, dass sich das pessimistische Szenario der entschiedenen Beitrittsgegner bewahrheiten wird. Für eine Abschätzung der Kosten-Nutzenbilanz ist sowohl die Erfassung der direkten Kosten und Nutzen erforderlich, wie sie sich aus den EU-Regelungen und den ausgehandelten Vertragsverhandlungen ergeben, wie auch der indirekten Vor- und Nachteile, wie sie sich aus dem Beitritt insgesamt ergeben. Obwohl der erste Aspekt besser einschätzbar ist, sind auch hier Unsicherheiten vorhanden.

Am einfachsten lassen sich die direkten Kosten beziffern, die auf Polen als neues Mitglied zukommen. Nach Berechnungen der EU machen die Beiträge Polens 2004-2006 6,5 Mrd. € aus. Schwieriger ist die Berechnung der Beiträge, welche Polen von der EU erhalten wird. Die in Kopenhagen vereinbarte Gesamtsumme beträgt 19,2 Mrd. €. Wie weit Polen diese bereit gestellten EU-Gelder effektiv beanspruchen wird, ist aber unsicher. Denn für die meisten EU-Gelder ist ein Eigenbeitrag von 15-25% nötig. Zudem fließen die Beträge erst mit dem Beginn der Realisierung und erstrecken sich über längere Zeit. In Anbetracht dieser Unwägbarkeiten ist es nicht erstaunlich, dass die Schätzungen über die EU-Beiträge weit auseinander gehen. Die ursprünglichen Schätzungen der Regierung gingen von jährlich 4,2-7 Mrd. € aus. Die letzten Berechnun-

gen auf Grund der Kopenhagener Vereinbarungen bezifferten die Transfersummen auf 3,0 Mrd. € 2004 (inklusive 0,9 Mrd. €, die noch aus Hilfsprogrammen vor dem Beitritt stammen), 5,0 Mrd. € 2005 (inklusive 0,8 Mrd. € aus „alten“ Programmen) und 5,5 Mrd. € 2006 (inklusive 0,5 Mrd. € aus „alten“ Programmen). Daraus würde folgender Nettotransfer resultieren: 1,4 Mrd. € 2004, 2,6 Mrd. € 2005 und 3 Mrd. € 2006.⁴⁵

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die direkte Vorteilsbilanz in den ersten drei Jahren nicht besonders günstig ausfallen wird; selbst im zuletzt erwähnten sehr optimistischen Szenario macht der jährliche Nettotransfer 2004 nur rund 0,7% des BIP aus, 2006 rund 1,4%. Das ist nur rund ein Drittel dessen, was das deutlich reichere Spanien erhält, dessen BIP pro Kopf rund doppelt so hoch ist wie dasjenige Polens. Andere Schätzungen liegen sogar tiefer. So gehen Experten des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche von 0,6 bis 0,9% des BIP aus.⁴⁶ Auch wenn sich ab 2007 die Situation verbessern dürfte, herrscht darüber wegen der unsicheren zukünftigen Finanzplanung der EU Unklarheit. Zu berücksichtigen sind zudem die Finanzbelastungen für Polen, welche sich aus den Anpassungen an die EU-Gesetze und den Beiträgen ergeben, die Polen selbst aufbringen muss, um EU-Gelder in Anspruch nehmen zu können.⁴⁷ Obwohl sich diese Aufwendungen meist auch für die Bevölkerung auszahlen, also nicht einfach zu den Kosten gerechnet werden können, stellen sie doch eine relevante Belastung für die ohnehin schon angespannten Staatsfinanzen dar.

Die direkte Kosten-Nutzen-Bilanz ist sicher wichtig – vor allem politisch, da sie ein entsprechendes Echo in der Öffentlichkeit findet. Der indirekten Kosten-Nutzen-Bilanz muss in Bezug auf die gesamte Entwicklung aber eine größere Bedeutung zugemessen werden. Allerdings ist diese noch schwieriger einschätzbar, da sie wesentlich komplexer ist. Es erstaunt denn auch nicht, dass selbst für generalisierte Indikatoren wie das Wachstum des BIP sehr unterschiedliche Bewertungen vorgenommen worden sind. Dabei dürften vorsichtige westliche Schätzungen realistischer sein als teilweise sehr optimistische polnische Berechnungen. Erstere gehen von einem Wachstumsgewinn von 6-9% für den Zeitraum der nächsten 8-10 Jahre aus.⁴⁸ Das sind relativ geringe Zuwachsgewinne, gerade wenn man an die sonst bestehenden wirtschaftlich-sozialen Probleme denkt, wie sie bereits dargelegt worden sind. Zudem dürften sie in den ersten Jahren noch wenig zum Tragen kommen. Auch weitere positive Effekte, etwa im Infrastruktur- und Umweltbereich oder bei der Personenfreizügigkeit, werden erst nach einiger Zeit spürbar. Hingegen wird sich ein gewisser Preisdruck schon bald bemerkbar machen. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass es nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt. Dabei dürften die jetzt schon deutlich privilegierten Wachstumszentren und moderne Sektoren profitieren, während die ländlich

geprägten Regionen und traditionellen Sektoren vorerst noch mehr unter Druck geraten. So könnte auch die Arbeitslosigkeit – trotz vermehrter Auslandsinvestitionen – weiter ansteigen. Besonders ungünstig sieht die Situation für die Jungen – bei den 15- bis 24-Jährigen beträgt die Rate jetzt schon 45% – und für die Landbevölkerung aus, die immer noch 38% der Gesamtbevölkerung ausmacht. Dort ist die Arbeitslosigkeit ebenfalls höher als im Durchschnitt, und die Beschäftigungslage könnte sich zukünftig noch verschlechtern.⁴⁹

Denn die polnische Landwirtschaft ist einer der neuralgischen Punkte beim EU-Beitritt, vor allem aus zwei Gründen. Erstens wird hier der gemeinsame Markt sozusagen über Nacht hereinbrechen, während im Industriesektor schon seit einiger Zeit die wichtigsten Handelsschranken gefallen sind. Zweitens ist die polnische Landwirtschaft insgesamt deutlich weniger produktiv und genügt den hygienischen Anforderungen der EU meist nicht, wenn auch mit regionalen und sektoralen Unterschieden. Es ist deshalb absehbar, dass Polen, heute schon Nettoimporteur von Agrarprodukten, noch mehr unter Druck gerät, trotz abfedernder Übergangsregelungen und deutlich höheren Geldzuflüssen. Und obwohl die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft bereits gering ist – der Anteil an der Bruttowertschöpfung beträgt gerade noch 3,5% – ist die soziale Relevanz weiterhin groß. Nach der offiziellen Statistik waren 2001 über 4,2 Mio. oder 28% aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Sowohl die Eigentums- wie die Einkommenssituation ist aber sehr unterschiedlich und regional differenziert. Gut 60% arbeiten auf Kleingütern (bis 5 ha; vor allem in Südostpolen) und nur knapp ein Fünftel auf Höfen von über 10 ha (vor allem im Norden Polens). Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass rund eine Million Beschäftigte als „unterbeschäftigt“ gelten und die Landwirtschaft für die große Mehrheit nicht die einzige Einkommensquelle darstellt.⁵⁰ Da es aber an Arbeitsplätzen fehlt, schlagen sich viele Haushalte mehr schlecht als recht durch, indem Selbstversorgung, Verkaufseinnahmen, Einkommen aus Renten, Teilzeit- und Gelegenheitsjobs (auch im Ausland) in vielfältiger Weise kombiniert werden. Diese Nebenerwerbsbauern werden vor allem zu Beginn durch die EU-Integration nicht so stark betroffen wie die marktorientierten Vollerwerbsbauern, die auf Grund der geringen Direktsubventionen Mühe haben werden, der EU-Konkurrenz zu trotzen, vor allem beim Getreide. Die Kleinbauern könnten sogar finanziell etwas profitieren, wie etwa von speziellen Beiträgen zur Hebung der Konkurrenzfähigkeit. Allerdings besteht das Risiko, dass ein Großteil mit der Zeit aus dem Markt gedrängt wird und sich ihre schwierige Lage weiter verschlechtert. Denn dass auf dem Lande und den Kleinstädten durch den Beitritt schon bald mehr Arbeitsplätze entstehen, wagen nur wenige EU-Enthusiasten zu hoffen.

Insgesamt muss also davon ausgegangen werden, dass auch die indirekte Kosten-Nutzen-Bilanz vorerst nicht besonders rosig aussehen dürfte. Auf jeden Fall scheint der offizielle Optimismus wenig gerechtfertigt. Zudem hängt viel von der internationalen Wirtschaftslage ab, die immer noch unsicher erscheint. Dass Polen jedoch vom EU-Beitritt insgesamt bzw. auf mittlere und längere Sicht profitieren wird, liegt auf der Hand. Denn ein Alleingang würde die relative Wettbewerbsposition verschlechtern und Polen auch politisch isolieren, da keine realistischen Alternativen existieren. Polen hat sich schon völlig an die EU angelehnt und müsste sich auch ohne Beitritt der EU noch mehr anpassen, wenn es nicht völlig ins Hintertreffen geraten wollte, ohne aber mitbestimmen und von den EU-Leistungen profitieren zu können. Zudem würden Reformen verschleppt werden. Allerdings wären die Regierung und die EU-Befürworter wohl gut beraten, die zu erwartenden Probleme nicht einfach aus Abstimmungsgründen herunterzuspielen, sondern eine realistische Sichtweise einzunehmen und sich optimal vorzubereiten. Sonst könnte die soziale Unzufriedenheit nach dem Beitritt intensiver, die Protestaktionen massiver und die Unterstützung populistischer Kräfte noch größer werden.

Die Frage nach der generellen Entwicklung Polens in den nächsten Jahren, wie sie in der Einleitung aufgeworfen wurde, lässt sich abschließend folgendermaßen beantworten. Die aufgezeigte hohe Anpassungsfähigkeit und der – wenn auch selektive – Entwicklungsimpuls durch den EU-Beitritt dürften eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlich-sozialen Lage verhindern. Allerdings lassen die strukturellen Probleme, die Anpassungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und die unsichere internationale Wirtschaftslage eine erneute dynamische Expansionsphase vorerst als wenig wahrscheinlich erscheinen. Am ehesten ist ein mittleres Szenario zu erwarten, mit relativ bescheidenen Wachstumsraten, hohen Arbeitslosenraten, zunehmenden sozialen Disproportionen und Gegensätzen sowie einer hohen sozialen Unzufriedenheit, die allerdings weder zu großen Streikwellen führen noch die politische Stabilität grundlegend gefährden dürfte.

Tabelle 1: Zur wirtschaftlich-sozialen Entwicklung Polens 1990-2001

	Wachstum BIP ¹⁾	Arbeitslosen- rate	Inflation	Budget- ergebnis ²⁾	Zahlungs- bilanz ³⁾	Real löhne	Streik- tage (in 1000)	Privat sektor ⁴⁾
1990	-11,6	6,5	585,8	0	-	-24	159,0	48
1991	-7,0	11,8	70,0	-3,8	-2,6	0	517,6	54
1992	2,6	13,6	43,0	-6,0	1,1	-2	1.855,4	56
1993	3,8	16,4	35,3	-2,8	-0,7	-3	580,4	59
1994	5,2	16,0	32,2	-2,7	2,5	1	561,7	61
1995	7,0	14,9	27,8	-2,7	4,6	3	56,3	62
1996	6,0	13,6	19,9	-2,5	-1,0	6	75,0	65
1997	6,8	10,3	14,9	-2,5	-3,1	7	27,8	68
1998	4,8	10,4	11,8	-2,4	-4,4	5	42,7	71
1999	4,1	13,0	7,3	-2,0	-7,6	4	106,9	72
2000	4,0	15,1	10,1	-2,7	-6,3	1	74,3	73
2001	1,0	17,4	5,5	-4,5	-4,1	3	4,2	74

¹⁾ Außer der Arbeitslosenrate (Stand Ende Jahr), dem Anteil des Privatsektors, dem Budgetergebnis und der Zahlungsbilanz sind die Zahlen prozentuale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen für 1998 sind z. T. vorläufig.

²⁾ Minuszahlen: Budgetdefizit in % des BIP (Bruttoinlandprodukt), Pluszahlen: Budgetüberschuss in % des BIP.

³⁾ Minuszahlen: Defizit in % des BIP (Bruttoinlandprodukt), Pluszahlen: Überschuss in % des BIP.

⁴⁾ In % aller Beschäftigten.

Quelle: Nach Angaben des GUS (Statistisches Zentralamt Polens).

Anmerkungen

¹ Für eine detailliertere Darstellung vgl. Juchler (2002c) und (1999), wo auch ein Vergleich zur Entwicklung Tschechiens enthalten ist, sowie Supinska (2001).

² Vgl. z.B. EBRD (1996) 118f.

³ Von 1990-96 entstanden fast 50.000 neue polnische Unternehmen, die 1,36 Millionen Arbeitsplätze schufen, hingegen nur 3.815 ausländische Firmen mit 0,19 Millionen neuen Arbeitsplätzen, vgl. GUS (Główny Urząd Statystyczny), Research Bulletin 1 (1999) 6.

⁴ Die Armutsrate stieg denn auch nach einer Weltbankschätzung von 6% 1986 auf 12% 1993. Günstige Regelungen betrafen vor allem die Rentenbezüger, deren Bezüge rund 70% des Durchschnittslohnes ausmachten, was das Budget immer mehr belastete; Majcherek (1999) 97f.

⁵ WERI (2000) 149ff.

⁶ Daten nach der offiziellen Handelsstatistik, WERI (1998) 136 und 192. Die ausländisch kontrollierten Firmen trugen dabei zum Handelsdefizit bei; ihr Anteil am Export betrug 1998 47%, am Import aber 53%, 1994 betrug das Verhältnis sogar 24% zu 33%. Erst 2000 überzog der Exportanteil mit 56% zu 54%, vgl. Nowe Zycie Gospodarcze (22.09.2002) – Raport inwestycje zagraniczne, S. 3f.

⁷ WERI (1998) 141ff.

- ⁸ Im ersten Quartal 1999 kippte erstmals die gesamte, (Netto-)Profitrate ins Minus, und die Anzahl der defizitären Unternehmen nahm auf über 50% zu. 1996 und 97 betrug die Netto-Profitrate um die 2%, 1998 noch gut 1%; Statystyka Polska, in: Rzeczpospolita (3.3.1999) VI.
- ⁹ 1999 waren es 6,3 Milliarden \$ (davon Privatisierungserlöse 2,2), 1998 5,0 Milliarden \$ (davon Privatisierungserlöse 1,1 Milliarden), vgl. IMF (2002) 5. Dadurch verstärkte sich auch die Auslandsabhängigkeit der polnischen Wirtschaft, wobei einzelne Sektoren wie der Bankensektor bereits deutlich von ausländischen Unternehmen dominiert wurden.
- ¹⁰ Auch die Profitrate der Banken war seit 1997 deutlich gesunken, die Anzahl der unsicheren Kredite von 10% 1997 auf 18% 2001 gestiegen, vgl. IMF (2002) Statistical appendix 44.
- ¹¹ Vgl. Nowe Zycie Gospodarcze (22.9.2002) 4, EBRD (2001). 1994 lebten erst 6% unter dem Existenzminimum.
- ¹² Zu den Präsidentschaftswahlen und ihren Folgen vgl. Osteuropa 12 (2000) 189-200.
- ¹³ Zu den Parlamentswahlen vgl. Osteuropa 11/12 (2001) 1405-1416.
- ¹⁴ In einer früheren Studie bezeichneten über drei Viertel die Mehrheit der Politiker als unehrlich und unglaublich; über 80% meinten, Politiker verfolgten ihre eigenen Interessen und nicht das Wohl des Landes, vgl. CBOS 51/2001, 1ff. und Wprost 33/2001 28.
- ¹⁵ Vgl. z.B. OECD (2002) und Henryka Bochniarz, Präsidentin der Konföderation der privaten Arbeitgeber, in: Gazeta Wyborcza (1.8.2002) 18.
- ¹⁶ Vgl. z.B. das Gutachten von vier führenden polnischen Ökonomen in Gazeta Wyborcza (31.12.2002).
- ¹⁷ Vgl. Polityka 27 (2002) 24-26.
- ¹⁸ So geht die Regierung bereits für das nächste Jahr in ihrem Budgetentwurf von einem BIP-Wachstum von 3,5% aus. Die meisten Schätzungen von internationalen Institutionen und polnischen Ökonomen liegen im Bereich von 2-3%, vgl. Rzeczpospolita (26.9.2002) B2.
- ¹⁹ Vgl. Nowe Zycie Gospodarcze 18 (2002) 4ff., OECD (2002) und Gazeta Wyborcza (30. 11. 2001) 30.
- ²⁰ Vgl. z.B. Jakob Juchler (2002) 301. Darauf hat auch der bekannte polnische Ökonom Waldemar Kuczynski hingewiesen, wobei er zum Beleg entsprechende Einschätzungen aus der Zwischenkriegszeit anführte, vgl. Gazeta Wyborcza (13. 6. 2002).
- ²¹ Um nicht missverstanden zu werden, es geht hierbei nicht um einen imaginären „Nationalcharakter“, sondern um Verhaltensdispositionen, die je nach historischen Erfahrungen in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Empirisch sind solche Eigenheiten etwa durch Autostereotype ansatzweise zu erfassen; das ist allerdings gerade im Falle Polens schwierig, da neben realistischer Selbsteinschätzung auch ein ebenfalls historisch geformter „Minderheitskomplex“ mitwirkt, vgl. Juchler (2002b) 9, Kosela et al. (2002), Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 37ff.
- ²² Vgl. Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 23f, 76f und 89ff, Gazeta Wyborcza (10.11.2001) 30. Bei den im Europäischen Patentamt registrierten Patenten lag Polen noch mehr im Rückstand, mit nur 0,7 Patenten auf 1 Million Einwohner, und dies bei einem OECD-Durchschnitt von 75 Patenten. Tschechien brachte es immerhin auf 4, Ungarn auf 7.
- ²³ Vgl. IMF (2002) 3ff.
- ²⁴ Die überwiegende Anzahl der Abschlüsse im Jahre 2000 waren z. B. im Abend- oder Weekendsystem gemacht worden, oft bei privaten Institutionen, vgl. Maly Rocznik Statystyczny (2001) 232, 564. Bereits jetzt sind über 150.000 Hochschulabsolventen

arbeitslos, und nach einer Prognose könnten es bis zum Jahre 2005 sogar eine halbe Million werden, vgl. Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 69.

²⁵ Komitet Prognoz Polska 2000plus (2002) 70ff.

²⁶ Vgl. Juchler (1999b) 486ff und Stulik (1998) 157f.

²⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Union (2001) insb. 104ff. Der Bericht der Kommission kritisierte vor allem auch die mangelnden Anpassungen im Verwaltungsbereich, die den Fortschritten bei den gesetzlichen Veränderungen klar hinterherhinkten.

²⁸ Das wurde selbst von regierungskritischen Zeitungen vermerkt, vgl. z. B. die liberal-konservative Rzeczpospolita (26.01. 2002), die in ihrer Bilanz der ersten 100 Tage vor allem die EU-Politik positiv würdigte.

²⁹ Dieser Aspekt wurde auch in polnischen Zeitschriften und Zeitungen aufgenommen, vgl. z.B. Polityka 25 (2002) 24f.

³⁰ Vgl. Gazeta Wyborcza (8. 10. 2003) 15-16, Rzeczpospolita (10.10.2003) A4 und (12.10. 2003), A3.

³¹ Vgl. Rzeczpospolita (9.10.2002) A1, Gazeta Wyborcza (14./15.2002) 1-8 und (17.12.2002) 16-18. Die meisten polnischen Forderungen wurden abgewiesen. Mehr Geld gab es nur für die Grenzsicherung, nämlich 108 Millionen Euro. Die EU schöpfte insgesamt nicht einmal den in der Agenda 2000 vorgesehenen, auch schon bescheidenen Finanzrahmen aus. In den polnischen Medien wurde der Verhandlungsabschluss aber insgesamt positiv bewertet.

³² Den Verlauf der Beitrittsakzeptanz zeigen exemplarisch Umfragedaten des CBOS, die auf der Frage nach dem Stimmverhalten bei einem Referendum basieren. Sie beruhen auf repräsentativen Stichproben von rund 1.000–1.500 Befragten. Allerdings sind gerade in letzter Zeit die Verweigerungsraten gestiegen (auf rund 30%). Die Ergebnisse verschiedener Umfrageinstitute sind aber im Allgemeinen recht ähnlich, vgl. Monitor 54 (2002) 177.

³³ Dass diese beiden Faktoren mit der Beitrittsakzeptanz verknüpft waren, zeigte sich auch bei einer synchronen Analyse. Im März 2002 waren z. B. 92% derjenigen Befragten, die in den bisherigen Beziehungen mit der EU mehr Vorteile für Polen perzipierten, für einen Beitritt, nur 5% dagegen. Von denjenigen, die mehr Vorteile für die EU wahrnahmen, waren zwar auch noch 42% für einen Beitritt, aber 37% gegen einen Beitritt. Und im März 2001 waren 77% derjenigen, die für einen Beitritt stimmen wollten, der Meinung, die polnische Wirtschaft profitiere von der Integration; bei den Beitrittsgegnern waren dies nur 11%, vgl. CBOS 59 (2002) 5 und 38 (2001) 4.

³⁴ Auch in andern Umfragen lag der Befürworteranteil zwischen 60 und 74%. An einem Referendum teilnehmen wollten in den ersten 11 Monaten 2002 je nach Umfrage zwischen 55 und 65%, vgl. CBOS 157 (2002) und Sekretariat Europejski – Opinia Publiczna 11 (2002).

³⁵ Vgl. Juchler (2002b) 922f.

³⁶ OBOP Raport 083 (2002), Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 8ff und 176. Erwartungsgemäß existierte eine deutliche Korrelation zwischen Informationsstand und Bildungsniveau, vgl. CBOS 111 (2002) 2.

³⁷ CBOS 105 (2000) 8 und 59 (2002) 5ff, Monitor Integracji Europejskiej 52 (2002) Wkładka 5.

³⁸ Vgl. Juchler (2002).

³⁹ 2000 wurde auch eine deutliche Beziehung zur Beitrittsakzeptanz festgestellt, vgl. ISP (2000) 86f; die Kosten-Nutzen-Bilanzen waren dabei ihrerseits mit einer Reihe von Einstellungsvariablen verknüpft, vor allem mit der Einschätzung der bisherigen Transformation, insbesondere der Privatisierungsfolgen, und der Kritik an der Regierung sowie soziodemographischen Merkmalen wie vor allem dem Alter, aber auch der Bildung und dem Einkommen.

- ⁴⁰ Vgl. ISP (2000) 95, CBOS 1001 (2001) 4 und 118 (2002) 5, vgl. Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 21.
- ⁴¹ Gazeta Wyborcza (11.10.2002) 1. In einer früheren Umfrage vom Herbst 2001 war Deutschland mit 45% der am meisten bevorzugte Arbeitsort aller EU-Länder, vor Großbritannien mit 13% und Holland mit 8%, vgl. OBOP 112 (2001) 3.
- ⁴² Vgl. OBOP (Mai 2001) 18 und CBOS Komunikat 105 (2000) 14 ff und Monitor Integracji Europejskiej 54 (2002) 17f und 180; im Mai 2002 bekundeten 47% kein Vertrauen, 40% Vertrauen.
- ⁴³ Nach einer Umfrage auf dem Lande vom Mai 2002, als die Stimmung besonders günstig war, sprachen sich allerdings nur 43% der Bauern gegen einen Beitritt aus, 38% dafür, vgl. ISP (2002) 40ff. Aber eine große Mehrheit befürchtete negative Konsequenzen für die Landwirtschaft, wie den Ruin vieler Höfe (84%), Absatzschwierigkeiten (73%). Interessantweise waren die Kleinstbauern bis 2 ha für einen Beitritt, die Bauern über 10 ha besonders stark dagegen.
- ⁴⁴ Vgl. CBOS 24 (2002) und 48 (2002). Allerdings waren im Sommer 2002 rund zwei Drittel der Befragten der Meinung, die Kirche sollte hier keine Stellung einnehmen; 17% meinten, sie solle positiv, und nur 5% meinten, sie solle negativ Position beziehen, vgl. Monitor integracji Europejskiej 52 (2002) Wkladka 8.
- ⁴⁵ Nach Angaben der EU-Ministerin Polens, vgl. PAP, jkl (2002-12-20); Richter (2002).
- ⁴⁶ Vgl. NZZ (19.12.2002) 17.
- ⁴⁷ Nach ungefähren Schätzungen dürften sich die Gesamtaufwendungen (inklusive Beitragszahlungen) auf rund 10-20 Milliarden Zloty pro Jahr belaufen, rund 1,3-2,6% des BIP, vgl. Polityka 25 (2002) 24 und Gazeta Wyborza (23.12.2002).
- ⁴⁸ Der polnische Ökonom und Präsidentenberater Witold Orlowski hingegen bezifferte den gesamten Wachstumsgewinn auf 60% für die Periode bis 2014, während der Ökonom und ehemalige Außenminister Dariusz Rosati von 30-36 Milliarden Euro im Zeitraum 2004-2006 ausging, was rund 12-14% des BIP in nur drei Jahren ausmachen würde. Eine Schätzung der EU-Kommission ging von 1,3-2,1% Wachstumsgewinn aus. Vgl. Gazeta Wyborza (7.3.2002) 21, Havlik (2001).
- ⁴⁹ Vgl. Komitet prognoz Polska 2000plus (2002) 72f, 100f, Maly Rocznik Statystyczny (2002) 573.
- ⁵⁰ Von der Bauernbevölkerung bezeichneten in der Umfrage vom Mai 2002 nur 30% die Arbeit auf dem Hof als einzige Einkommensquelle, 32% als Hauptquelle, 22% als Zusatz und 16% als kein Einkommen verschaffend, vgl. ISP (2002) 13ff. Sowohl die Eigentums- wie Einkommenssituation ist dabei sehr unterschiedlich und regional differenziert; 35% gaben an, Höfe bis 2 ha zu bewirtschaften, 28% von 3-5 ha, 19% von 6-10 ha und nur 18% über 10 ha. Nach der offiziellen Statistik betrug die Durchschnittsgröße 2001 8 ha, wobei die Kleinbauern vor allem im Südosten konzentriert waren, die Bauern mit über 15 ha im Nordosten, vgl. Maly Rocznik Statystyczny (2002) 294. Grundsätzlich dürfte die in der EU angestrebte Agrarreform in der EU für Polens kleinräumig geprägte und wenig intensive Landwirtschaft eher von Vorteil sein.

Literatur

- CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej), Komunikaty z badan (Warszawa 1998ff)
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report (London 1996)
- Havlik, Peter, EU Enlargement. Economic impacts on Austria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia (=WIIW Research Report No. 280, Wien, Oktober 2001).
- IMF, Republic of Poland, Country Report 02/128, selected issues (2002).

- ISP (Instytut Spraw Publicznych), Polacy wobec wielkiej zmiany, Integracja z Unia Europejska (Warszawa 2000).
- ISP (Instytut Spraw Publicznych), Mieszkancy wsi o integracji europejskiej (Warszawa 2002).
- Juchler, Jakob, Der Transformationsprozess in Polen und Tschechien – ein Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (1999) 329ff.
- Juchler, Jakob, Polens Haltung zur EU, in: Osteuropa 5 (1999b) 486ff.
- Juchler, Jakob, The Enlargement of the EU – is there enough social support in: Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe 1 (2002) 69ff.
- Juchler, Jakob, Die Akzeptanz der EU-Osterweiterung in den Kandidatenländer, in: Osteuropa 7 (2002b) 921ff.
- Juchler, Jakob, Polen, in: Gabanyi, Anneli Ute; Schröder, Klaus (Hrsg.), Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformationsstaaten im östlichen Europa (München 2002c).
- Komitet Prognoz Polska 2000plus, Strategia dla Polski po wejściu do Unii Europejskiej (Warszawa 2002).
- Kommission der Europäischen Union, Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Wege zum Beitritt (Brüssel 2000ff).
- Kosela, Krzysztof; et al., Tożsamość Polaków a Unia Europejska (Warszawa 2002).
- Maly Rocznik Statystyczny, GUS (Warszawa 2001).
- Majcherek, Janusz A., Pierwsza dekada III Rzeczypospolita 1989-1999 (Warszawa 1999).
- Monitor Integracji Europejskiej, Społeczne aspekty integracji z Unia Europejska, UKIE (Warszawa 54/2002).
- OECD, Economic Survey of Poland (Juni 2002).
- OBOP (Osrodek Badania Opinii Publicznej), Komunikaty z badan (Warszawa 2000ff.)
- Richter, Sandor, The EU Enlargement Process. Current State of Play and Stumbling Blocks (WIIW, Wien, April 2002).
- Sekretariat Europejski (UKIE) – Opinia Publiczna (Warszawa 2002).
- Stulik, David, European Integration in Poland and the Czech Republic, in: Dornisch, David; et al. (Hrsg.), Post-Communist Transformations (Warschau 1998) 157f.
- Supinska, Jolanda, Polen, in: Hörburger, Hortense (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? (Marburg 2001).
- WERI (World Economy Research Institute), Poland – International Economic Report (Warsaw 1998ff).

Zusammenfassung

Vor wenigen Jahren noch als osteuropäischer Tiger gehandelt, ist Polen heute wirtschaftlich wie politisch angeschlagen. Dies hängt wesentlich mit dem Verlauf seines Transformationsprozesses zusammen. Trotz schwieriger wirtschaftlicher Ausgangsposition gelang eine schnelle Erholung, die neben einer relativ geschickten Wirtschaftspolitik vor allem auf der sprichwörtlichen polnischen Anpassungsfähigkeit beruhte. Da der Aufschwung aber zu stark auf der Mobilisierung kurzfristig verfügbarer Reserven beruhte, tauchten vermehrt strukturelle Wachstumshindernisse auf wie eine zu geringe internationale Konkurrenzfähigkeit, sodass seit einigen Jahren zunehmende wirtschaftlich-soziale Probleme resultiert sind. Die Folge ist eine breite gesellschaftliche Unzufriedenheit, die durch die instabilen politischen Verhältnisse mit ihrer Korruption und Ineffizienz verstärkt worden sind. In dieser Situation setzen die Eliten ihre Hoffnungen vor allem auf den bevorstehenden EU-Beitritt. Trotz einer zunehmenden Skepsis unterstützte auch die große Mehrheit der Bevölkerung den „Anschluss an Europa“. Allerdings sind, nicht zuletzt auf Grund der wenig großzügigen Beitrittsbedingungen, vorerst schwierige Jahre zu erwarten.

BÜCHER

Öffentliche Unternehmen Österreichs im freien Markt

Rezension von: Norbert Wimmer,
Arno Kahl, Die öffentlichen Unterneh-
men im freien Markt. Strukturreformen.
Europarechtliche Rahmenbedingungen,
MANZ, Wien 2001, 154 Seiten, € 28,80.

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit den öffentlichen Unternehmen, die im nunmehr freien oder „noch zu befreienden Markt“ agieren, ihrer Rolle im Wirtschaftsleben und der zu gestaltenden Neuordnung.

Hintergrund ist der Wandel der bislang monopolistischen Sektoren bzw. Unternehmungen, die öffentlich-soziale, also gemeinwirtschaftliche Aufgabenstellungen zu bewältigen hatten und haben.

Die davon betroffenen Sektoren sind in erster Linie im Infrastrukturbereich angesiedelt, z. B. Energie, Bahn, Telekom, und unterliegen einem eklatanten Strukturwandel. Der Auslöser findet sich im politischen Dogma des „freien Wettbewerbs“ und folglich in den EU-Rechtsgrundlagen. Mit im Paket ist natürlich die Debatte der Privatisierung.

Das Buch – als Lehrbuch für Studierende und Meinungsträger im öffentlichen Wirkungskreis gedacht – bietet einen weiten Rundblick um das Thema der öffentlichen Wirtschaft, der öffentlichen Versorgungswirt-

schaft im Spannungsfeld der Privatisierung, die aber Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge wahrnimmt.

Von Juristen – und fast könnte man meinen nur für JuristInnen – verfasst, ist in der vorliegenden Analyse in erster Linie die rechtliche Komponente und die Herleitung der bisher gültigen Strukturen in Österreich relevant. Nicht außer Acht zu lassen ist dabei die juristische Entwicklung der Liberalisierungserfordernisse, die vom EG-Vertrag ausgeht. In Verbindung mit den diversen EU-Richtlinien ist die Umsetzung und Verbindung mit dem österreichischen Rechtsbestand mehr als relevant.

Das Buch gliedert sich in 11 Kapitel:

Das erste Kapitel bietet einen Abriss über den Staat als Unternehmer, der als wirtschaftlicher Akteur in der zweiten Republik eine zentrale Bedeutung einnahm, sei es im Rahmen der Verstaatlichung der Industrie, der Elektrizitätswirtschaft oder indem kommunale Aufgaben z. B. durch den öffentlichen Personennahverkehr, die Wasserver- und -entsorgung oder die Müllabfuhr wahrgenommen wurden.

Die Buchverfasser beginnen mit dem Aufzeigen des Widerspruchs zwischen liberalen Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip. Noch im ersten Kapitel findet sich ein Resümee der letzten fünfzig Jahre – eben bis hin zur Einkehr des Prinzips des „freien Marktes“.

Dies bedeutet für die öffentlichen Unternehmungen nicht nur, nicht mehr rundum zuständig sein zu müssen (*all-inclusive*-Gesellschaft), son-

dern sich (wieder) auf die Kernkompetenzen besinnen zu müssen.

Die Autoren sprechen den öffentlichen Unternehmungen die Existenzberechtigung nicht ab, sondern verweisen diesbezüglich auf das Effizienzgebot des Verfassungsgerichtshofes und meinen, darin die Grenzen des „rechtlich-politischen Spiels mit den formalen Strukturen zu finden“. Diese Grenzen „liegen insbesondere in den Grundrechten und in den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“, also im Effizienzgebot.

Das zweite Kapitel geht zurück bis ins 18. Jahrhundert in die Zeit des Merkantilismus. Es beschreibt die Entwicklung vom „Staatsmonopol“ bis zum liberalen Staat des 19. Jahrhunderts („Trennung von Staat und Gesellschaft“). Über die Erste Republik geht es weiter zur Zweiten Republik und endet mit einem kurzen Blick auf die „Verstaatlichte Industrie“.

Das dritte Kapitel klärt den Begriff des öffentlichen Unternehmens, wozu zwei grundlegende Konzepte dienen: öffentliche Unternehmen im funktionalen Sinn und öffentliche Unternehmen im organisatorischen Sinn. Beim öffentlichen Unternehmen im funktionalen Sinn zielt die Definition auf die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks im Sinne der Daseinsvorsorge oder der Wirtschaftslenkung ab. Geht es um den Begriff des Unternehmen im organisatorischen Sinn, dann bezieht sich die Begriffsbestimmung auf die Trägerschaft am Unternehmen (z. B. Eigentum und/oder Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand).

Beleuchtet wird zudem der Unterschied zwischen gemein- und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sowie der Unternehmensbegriff des

Bundesverfassungsgesetzes und der Einfluss der öffentlichen Hand.

Das vierte Kapitel teilt öffentliche Unternehmungen nach der Unternehmensträgerschaft, der Rechtsform, den Zielen und nach dem Wirtschaftssektor, in dem das Unternehmen tätig ist, ein. Weitere Kriterien sind die Gewinnkonzeption, die Marktstellung und sonstige volkswirtschaftliche Kennziffern.

Der Strukturwandel vom öffentlichen zum marktgerechten Unternehmen ist Thema des darauf folgenden fünften Kapitels. Theorie – Strukturwandel – Regulierung sind die Schlagworte. Aufgezeigt werden die strukturellen Konsequenzen, also welche Folgen die Reaktion der öffentlichen Eigentümer auf die neuen Gegebenheiten hat. Dies kann z. B. eine durch Rationalisierung gestärkte Konkurrenzfähigkeit am Markt sein. Die Autoren gehen in der Folge auf die begrifflichen Komplexe der Ausgliederung und der Privatisierung detailliert ein.

Hier kommen erstmals die neu geschaffenen Regulierungsbehörden als notwendige Komponente zur Sicherstellung der Nicht-Diskriminierung im Infrastrukturbereich ins Bild, denen aber weiter hinten ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Beschrieben wird ferner der Strukturwandel selbst, der den Übergang vom (natürlichen) Monopol hin zum Wettbewerbsmarkt nach sich zieht. Dabei sprechen die Verfasser – ausgehend vom Gemeinschaftsrecht – vom regulierten und vom kontrollierten Wettbewerb. Eine wesentliche Komponente des Strukturwandels ist die Trennung von Infrastruktur und Dienstleistung und/oder Ware.

Regulierter Wettbewerb bedeutet die durch den Gesetzgeber verordnete Marktöffnung. Damit bedarf es neuer Instrumente und neuer Regulierungsbehörden, die Infrastrukturbenutzung, Netzzugang und Entgelte etc. nicht diskriminierend gestalten.

Der kontrollierte Wettbewerb wird als Weiterführung des regulierten Wettbewerbs gesehen und lässt Marktkräfte auch in defizitär strukturierten Wirtschaftsbereichen wirken und sorgt somit für eine bessere Allokation der Ressourcen. Das heißt nichts anderes, als dass Wettbewerbselemente in Monopolstrukturen über Ausschreibungen oder Versteigerungen, verknüpft mit qualitativen Verpflichtungen, einfließen. Als Beispiel werden Modelle des öffentlichen Personennahverkehrs zitiert. Hier werden periodische Ausschreibungen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorgenommen. Die ausschreibende Stelle definiert die Qualität. Ein weiteres Beispiel ist die Sicherung des Universaldienstes im Telekomsektor.

Besonders interessant ist der Exkurs zur Kommunalwirtschaft, welcher in Anbetracht der Brisanz des Themas eigentlich zu kurz geraten ist: Beschrieben werden nicht nur verfassungsrechtliche Grundlagen, sondern in erster Linie die Probleme des Strukturwandels aus Sicht der Stadtwerke inklusive der hier angesiedelten, traditionellen „Querverbundwirtschaft“. Neue Lösungsansätze werden hier ansatzweise und kritisch präsentiert.

Kapitel 7 geht auf die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen ein, insbesondere Artikel 295 EG-Vertrag (Eigentumsordnungen) und Artikel 86 EG-Vertrag. Art. 86 stellt die eigentliche Rechtsgrundlage für die Liberali-

sierung bislang geschützter Wirtschaftsbereiche dar und erfährt dementsprechende Beachtung durch die Autoren. Es folgt Artikel 16 EG-Vertrag, welcher den Stellenwert von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse festlegt. Abschließend geht es um die Transparenzrichtlinie, die gewährleisten soll, dass die finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den (öffentlichen) Unternehmen transparent dargestellt werden.

Die von den Autoren betrachteten Sektoren haben gemeinsam, für die Ausführung und Übernahme von Aufgaben im gemeinwirtschaftlichen Sinne verantwortlich (gewesen) zu sein. Auf Grund der neuen Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene müssen sie sich den neuen Bedingungen anpassen.

Im Kapitel 8 werden die Sektoren Elektrizitätswirtschaft, Gaswirtschaft, Eisenbahnverkehr, Telekommunikation, Rundfunk, Medien, Post, aber auch die Kreditinstitute, die Sondergesellschaften im Bundesstraßenbereich und des Kraftfahrliienverkehrs ausführlich behandelt.

Beachtenswert ist der hier angebotene Überblick über jeden Sektor, seine jüngere Entwicklung, die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen samt nationaler Umsetzung sowie die sektorspezifischen Kernpunkte. Hier kann man auch Vergleiche von verschiedenen Sektoren vornehmen.

Die politischen Debatten rund um die Post, die Telekom, die Elektrizitäts- und Gaswirtschaftsunternehmen führen den Strukturwandel und seine Auswirkungen vor Augen. Realistisch betrachtet, geht es um die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und wer dafür zukünftig die Verantwortung übernimmt.

Das vorletzte Kapitel streift die Unternehmen der Erwerbswirtschaft, die ÖIAG „als Zentrale der verstaatlichten Industrie“ und die Beendigung von staatlich festgeschriebenen Monopolen, z. B. Salz- und Tabakmonopol, in Österreich.

Kapitel 10 spiegelt bereits einen Teil des, zumindest aus formaler Sicht, bewältigten Strukturwandels wider und beschreibt die Unternehmen mit Regulierungsaufgaben, also die Regulierungsbehörden mit den „abgestoßenen Aufgaben der Hoheitsverwaltung“. Die neuen Akteure sind Austro Control GmbH (Zivilluftfahrt), Rundfunk- und Telekomregulierungs GmbH, Schienen Control GmbH und die Elektrizitäts-Control GmbH.¹

Im abschließenden Ausblick geben die Autoren die unterschiedlichen Widrigkeiten des Strukturwandels bzw. der Liberalisierung zu bedenken. Es handelt sich um politische Aspekte genauso wie um jene Schwierigkeiten, die auftreten, wenn Gemeinschaftsrecht in nationales Recht schlüssig umzusetzen und anzuwenden ist.

Stehen bleibt das Plädoyer für klare Leitlinien des Gesetzgebers und die Aufforderung an die Unternehmen, sich der Herausforderung des freien Marktes zu stellen.

Den Autoren ist zugute zu halten, dass sie die vielen politischen Diskussionen, z. B. rund um die Privatisierung, pragmatisch führen und einen wirklich fundierten Überblick sowohl im Großen als auch im Detail bieten. Manchmal kann man ein leises Plädoyer zu Gunsten der Überantwortung sozialer und gemeinwirtschaftlicher Aufgaben an öffentliche Unternehmungen lesen – es bleibt leider leise.

Das Buch ist ein gutes Nachschlagewerk für juristische und historische Fragen. Außerdem kann der Leser/die Leserin anhand der sehr umfassenden Literaturrecherche viele Detailfragen, unternehmens- oder sektorspezifischer Natur, weiterverfolgen.

Für die Diskussion rund um die öffentlichen Unternehmungen, um die Frage, wer die Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen hat und wer dafür die Verantwortung trägt, ist auf alle Fälle eine fundierte Ausgangsbasis gegeben.

Gunda Kirchner

Anmerkung

- ¹ Mittlerweile wurde die Elektrizitäts-Control GmbH um die Erdgasregulierung erweitert und in die Energie-Control GmbH umbenannt.

Was Reichtümer vermögen

Rezension von: Die Armutskonferenz, ATTAC, BEIGEWUM (Hrsg.), Was Reichtümer vermögen: Gewinner und VerliererInnen in europäischen Wohlfahrtsstaaten, Mandelbaum Verlag, Wien 2002, 270 Seiten, € 13,90.

Der Sammelband „Was Reichtümer vermögen“ baut auf einem entscheidenden Mangel auf: dem Fehlen von Informationen über Reichtum in Österreich. Vor dem Hintergrund dieses Mangels – und auf Basis der Erkenntnisse aus der 2. Österreichischen Reichtumskonferenz, die 2001 in Wien stattgefunden hat – wird von 17 AutorInnen auf 270 Seiten versucht, Reichtum zu definieren, zu erklären, zu rechtfertigen und zu kritisieren. Der gewählte Zugang im Sammelband ist dabei sowohl inhaltlich als auch disziplinär sehr breit, oder: reichhaltig. Es finden sich sowohl abstrakt-theoretische Auseinandersetzungen zum Reichtum (wie etwa der Beitrag von Bernd Ladwig, der „Reichtum“ aus unterschiedlichen Konzeptionen der Armut ableitet, oder der Beitrag von Maria Maiss, die Reichtum mit dem „guten Leben“ (Martha Nussbaum) gleichstellt), eine historische Analyse darüber, wie Reichtum im Lauf der Zeit in der Gesellschaft bewertet wurde (Karl Bachinger), als auch konkrete Beispiele zum Reichtum aus der jüngeren Geschichte (z. B. die Enron-Pleite, die von Küblböck und Obermayr zusammengefasst und diskutiert wird).

Die Vielfalt der bearbeiteten Themen lässt den Sammelband über

Strecken als unzusammenhängend erscheinen, auf Grund der Informationslücken zum Reichtum lässt sich der breite Zugang des Sammelbandes allerdings rechtfertigen bzw. ist er sogar notwendig. So reihen sich an die Darstellung der Entwicklung der globalen Währungs- und Geldpolitik (Suzanne De Brunhoff) Analysen zu Pensionsreformbestrebungen innerhalb der Europäischen Union und ihren Implikationen für die Reichtumsgesellschaft (Christine Mayrhuber) sowie eine Analyse der Kommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen anhand einer Diskussion zum geplanten GATS-Abkommen der Welthandelsorganisation (Alessandro Pellizzari). In diesem, wie in vielen anderen Beiträgen des Buches, wird übrigens die vorherrschende Dominanz der (neoliberalen) Ökonomie kritisiert und als entscheidendes Erklärungsmuster für das Reichtumsstreben definiert. Interessant ist dabei u. a. der Verweis von Karl Bachinger auf die Zeit des Sozialdarwinismus, in der er die Wurzeln der neoliberalen Bewegung verortet. Die Dominanz der Ökonomie und die daraus ableitbaren Rechtfertigungsgründe für den Reichtum konstatiert auch Nikolaus Dimmel in seinem Beitrag, in dem er u. a. auf den „analen Zwangscharakter des Reichtums“ (S. 73) verweist. Auch Luise Gubitzer leitet die Begehrlichkeit des Reichtums aus der Reichtumsökonomie ab und erläutert u. a., wie es Vermögensbesitzer vermögen, Stimmung gegen öffentliche Güter und gegen Steuern zumachen.

Trotz der vielen Aspekte, die im Sammelband erläutert werden, bleibt einiges offen. Vor allem eine Forderung zieht sich durch das gesamte Buch: jene nach Informationen zum Reichtum in Österreich, die nach wie

vor fehlen. Konzeptuelle Überlegungen für einen derartigen Reichtumsbericht finden sich im Beitrag von Michael Wagner-Pinter. Anleihen dazu können aber auch aus den Beiträgen von Claus Schäfer und Ernst-Ulrich Huster aus dem deutschen Reichtumsbericht (und Auslassungen in demselben) gezogen werden, sowie aus dem Beitrag von Karen Rowlingson, die Vermögenseinkommen im Vereinigten Königreich analysiert hat. Innerhalb des Sammelbandes werden die Beiträge von Vanessa Redak und Christa Schlager sowie Gerhard Wohlfahrt den Anforderungen nach einem österreichischen Reichtumsbericht am ehesten gerecht. Allerdings sind ihre Darstellungen auf Grund des Mangels an Daten zum Vermögen naturgemäß lückenhaft. Analog zu Erkenntnissen aus den USA, Großbritannien und Deutschland schließen Redak und Schlager allerdings auf

eine „40-Prozent-Ökonomie“ (S. 185), demgemäß Aktienbesitz das Monopol der vermögendsten 40% einer Gesellschaft darstellt. Übrigens: dass Vermögen geschlechtsungleich verteilt ist, geht bereits aus der Unterüberschrift des Sammelbandes hervor: Da ist zwar zum einen von den „Gewinnern“ des Reichtums die Rede, zum anderen aber von seinen „VerliererInnen“.

Insgesamt haben die Armutskonferenz, ATTAC und BEIGEWUM eine umfassende, multidisziplinär angelegte, spannende Sammlung von Beiträgen zum Thema des Reichtums herausgegeben, die Lust auf Mehr macht: auf mehr kritische Diskussion und Auseinandersetzung zum Thema, sowie ein Mehr an Transparenz zur Verteilung des Reichtums in Österreich.

Karin Heitzmann

Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte

Rezension von: Karl Bachinger, Dieter Stiefel (Hrsg.), unter Mitarbeit von Charlotte Natmeßnig, Auf Heller und Cent. Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte, Herbert Matis zum 60. Geburtstag, Ueberreuter, Wien 2001, 640 Seiten, € 28,70.

Es ist eine ebenso ehrenvolle wie schwierige Aufgabe, für einen Jubilar eine Festschrift zusammenzustellen. Oft sind solche Veröffentlichungen sehr heterogen. Hier ist den beiden Herausgebern ein Lob zu zollen: Ihnen ist es gelungen, eine doch recht deutlich auf Fragen der Geld- und Währungsgeschichte zugeschnittene Sammlung zusammenzubringen, die eine zeitliche Reichweite vom 17. Jahrhundert bis in die jüngste Vergangenheit hat. Es gibt nur wenige Einschränkungen: An der Positionierung von Pichlers Abhandlung über die „Europäische Identität“ zwischen Bachingers und Bauers Reflexionen über die politische Ökonomie der Staatsfinanzen und Hannes Androschs erfrischendem „Erfahrungsbericht“ über den Weg des Schillings von seiner Stabilisierung bis zu seinem Aufgehen in den Euro mag man zweifeln. Nicht zu begreifen ist hingegen, was ein Aufsatz über „Bismarck und die Bier- und Branntweinbesteuerung“ in einem Kapitel über die Entwicklung des Geldwesens in Österreich-Ungarn bedeuten soll. Etwas hilflos steht man auch vor dem letzten Sachbeitrag über „die Frauen auf den

österreichischen Banknoten“. Vielleicht ein immaterieller Dank an die Autorin, die bei der Herausgabe des Buches wohl geholfen hat.

Geld wird in einem umfassenden Sinne verstanden, nicht nur als Wertspeicher und Zahlungsmittel, sondern, um es mit Alois Schumpeter zu sagen, als eine Institution in der sich alles spiegelt, was ein „Volk will, tut, erleidet, ist“. Einen informativen Überblick über die „soziologische Interpretation“ von Geld liefert im ersten Beitrag Gertraude Miki-Horke.

Teil I befasst sich mit der Zeit des Merkantilismus. Ingo Andrichowicz führt kenntnisreich in die Geld- und Geldwirkungslehre der kameralistischen Theorie des 17. Jahrhunderts ein. Peter Berger vertieft die Sicht in die theoretische Entwicklung mit einer Studie über den Leidener Fabrikanten Pieter de la Court, dessen Denken wohl auch auf Johannes Joachim Becher gewirkt hat. Felix Butschek zeigt, wie intensiv der institutionelle Wandel zur Zeit des österreichischen Merkantilismus war, der für die Entwicklung dieses Teils von Europa so wichtig war. Herauszuheben sind die Befreiung des Kredits von seinen überkommenen Fesseln und die Ausgabe von Papiergeld im Jahre 1762 (Bankozettel). In jener Zeit wurde als Gegenbild zur merkantilistischen Sicht auf den Staat, dessen Beschränkung auf die Sicherstellung von Ordnung und Sicherheit propagiert.

Einhergehend mit der Industrialisierung bildete sich ein uns geläufiges Verständnis von Geld als Zahlungs- und Kreditmedium heraus. Die herausragende Position des Staates für die Entwicklung des Geldwesens wurde betont. Freilich gab es auch

Gegenentwürfe, die lieber miteinander konkurrierende private Notenbanken als Träger der Geldpolitik sehen wollten. Schließlich verlangte die sich vertiefende weltwirtschaftliche Verflechtung nach einem adäquaten Währungssystem; hier setzte sich der Goldstandard durch.

Mit verschiedenen Aspekten der Entwicklungen im 19. Jahrhundert befassen sich die Beiträge in Teil II. Spätestens seit 1867 kann man die Habsburgermonarchie als „Labor“ für die Entwicklung eines Währungssystems unter der Bedingung ethnischer Heterogenität betrachten. Die gemeinsame Notenbank war immer umstritten, sowohl zwischen den beiden autonomen Reichshälften Österreich und Ungarn, als auch – und dies vor allem – von Seiten der politisch diskriminierten Nationalitäten innerhalb Österreichs. Hemetsberger-Koller und Kolm liefern für die Auswirkung der nationalitätenpolitischen Auseinandersetzungen auf die Oesterreichisch-ungarische Bank einige Beispiele. Eindrucksvoll ist der Beitrag von Marc Flandreau und John Komlos, die das innovative Potenzial dieser prekären Stellung der gemeinsamen Notenbank aufzeigen.

Teil III und IV befassen sich mit der Geld-, Währungs- und Finanzgeschichte der Ersten und Zweiten Republik, ohne die Spezifika des Ständestaates zu vernachlässigen.

Mit der Beseitigung der Schilling-Währung im Rahmen der wirtschaftlichen Integration Österreichs nach Nazi-Deutschland befasst sich ein sehr anregender Beitrag von Dieter Stiefel und Fritz Weber. Gerade die Aufsätze, die sich mit der Geschichte seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts befassen, zeigen, wie intensiv Geld- und Währungsgeschichte als Spiegel der „allgemeinen Verhältnisse“ wirken kann, sie zeigen aber auch die zentrale Rolle, die die Entwicklungen der Währung, auf den Geld- und Finanzmärkten auf Ökonomie, Gesellschaft und Politik haben: in Österreich zwei Inflationen, der Anschluss mit seinen wirtschaftlichen Folgen, die Symbolik der schnellen Einführung des Schilling 1945 als Abgrenzung gegenüber Deutschland, die Debatte über den Euro und schließlich das (vorläufige?) Ende des Schillings zugunsten der gemeinsamen europäischen Währung.

Herbert Matis war nicht auf die Währungs- und Finanzgeschichte spezialisiert. Aber die Herausgeber haben durch ihr konsequentes Hinwirken auf eine möglichst starke Homogenität der Beiträge ein dem Jubilar würdiges Geburtstagsgeschenk gemacht, aus dem auch andere Nutzen ziehen können.

Jürgen Nautz

Direktinvestitionen und Multis

Rezension von: Imad A. Moosa, Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and Practice, Palgrave Macmillan, New York u.a. 2002, 311 Seiten, £ 45.

„International trade theory and the study of international business have never had much to say to each other. It doesn't help that practitioners of these two disciplines generally reside in economics departments and business schools respectively. But that aside, there are fundamental differences in the types of questions, objectives, and tools of analysis in the two fields.“ Diese Aussage von Markusen (2001, S. 69) könnte das Motto für das vorliegende Buch geliefert haben. Das Buch besteht nämlich eigentlich aus drei Teilen: (1) Theorie der Direktinvestitionen; (2) empirische Evidenz – die sich vor allem auf die International Business-Literatur stützt; und (3) „Praxis“, wobei das Verhalten der multinationalen Unternehmen gemeint ist. Leider weisen die drei Teile wenig Verknüpfung auf.

Angesichts der – im Vergleich zu der International Business-Literatur – wenigen Bücher von Ökonomen zu Direktinvestitionen wird jedes neue Buch mit großer Spannung erwartet. Der Autor, Imad A. Moosa, ist sicher kein Spezialist, was die Thematik seines Buches anbelangt: Nachdem er bereits im Klappentext darauf hinweist, dass er über 100 Artikel in akademischen Fachzeitschriften veröffentlicht hat (was ein Blick auf seine Homepage auch bestätigt), fällt auf,

dass er nur einen davon, und gerade nicht zu Direktinvestitionen, in seinem Buch zitiert hat. Dagegen schlägt seine Spezialisierung auf den Bereich „Finance“ sehr stark durch: In großen Teilen des Buches werden Direktinvestitionen implizit auf Kapitalströme reduziert, die die Zahlungsbilanz beeinflussen, die mit Portfolioinvestitionen verglichen werden und die unternehmensintern durch Transferpreise, Risikobewertung und Steuerminimierung optimiert werden.

Der Vorteil einer solchen Sichtweise ist es, Direktinvestitionen und damit multinationale Unternehmen zu „entzaubern“. Auch Direktinvestitionen sind „nur“ Investitionen, auch multinationale Unternehmen sind „nur“ Unternehmen, die Profite maximieren. Diese Sicht ermöglicht also, Teile der ökonomischen Theorie, die bisher wenig mit multinationalen Unternehmen und Direktinvestitionen in Zusammenhang gebracht wurden, fruchtbar anzuwenden. Dies ist wohl der positivste Punkt, der hervorzuheben ist.

Das Buch gliedert sich in zehn Kapitel, wobei die ersten drei (Einleitung, Theorie der Direktinvestitionen, Effekte von Direktinvestitionen) vom Autor zum Themenblock „Ökonomie der Direktinvestitionen“ gezählt werden. Kapitel 4-7 behandeln den erwähnten „Finance“-Bereich (Evaluierung internationaler Projekte, Länderrisiko und politisches Risiko, Internationale Besteuerung, Kapitalkosten und Kapitalstruktur). Kapitel 8 und 9 (Transferpreissetzung, Kontrolle und Ergebnisbewertung in Multinationalen Unternehmen) sind schließlich betriebswirtschaftlichen Aspekten gewidmet.

Leider fehlt eine Reihe wichtiger Beiträge der älteren (Tiebout; Oates

und Schwab zum Standortwettbewerb) und der neueren Literatur (zum Beispiel: Pitelis und Sugdens „The Nature of the Transnational Firm“; Acocellas Artikel zum industrieökonomischen Ansatz der Erklärung von Multis, obwohl es ein eigenes Subkapitel dazu gibt; Cantwells empirische Analyse des Innovationsverhaltens von multinationalen Unternehmen; Internationalisierung von Forschung und Entwicklung von Pearce; Ekholms Untersuchungen zur Lohnreagibilität von internationalen Produktionsstätten). Stattdessen wird (zu) häufig auf den Economist zurückgegriffen, auch wenn es um die Darstellung wissenschaftlicher Ergebnisse geht, deren AutorInnen dann nicht einmal im Literaturverzeichnis zu finden sind. Etwa bei der Diskussion der wichtigen Frage nach dem Zusammenhang zwischen Entwicklung und Direktinvestitionen wird nicht auf das Entwicklungspfadmodell verwiesen, sondern stattdessen auf den Economist.

Das zweite Manko des Buches bezieht sich auf die Darstellung und Interpretation der Ergebnisse: Einerseits verbleibt der Autor überraschend neutral, d. h. er bezieht nicht Stellung, sondern überlässt es dem/der Leser/in, sich für eine der von ihm – letzten Endes doch wieder subjektiv ausgewählten – Theorien zu entscheiden. Dies gilt auch für die Diskussion der Argumente für und gegen multinationale Unternehmen im abschließenden Kapitel 10 trotz des vielversprechenden Titels „The verdict“.

Andererseits wird oft – und dies ist für einen Literaturüberblick erst recht problematisch – nur auf Studien verwiesen, ohne dass deren Inhalte erklärt werden. Etwa auf Seite 179: „Haaparanta (1996) analyses the

effects of tax competition between two countries on the allocation of an exogenously given amount of FDI by an MNC. Dickescheid (1999) examines tax competition between two countries that indulge in mutual FDI via subsidiaries of the domestic industry. Schnitzer (1999) uses a dynamic model of FDI to present a rationale for tax holidays. Haufler and Wooton (1999) analyse tax competition between two countries ...“ usw. usf. Eine Lektüre dieser Literatur kann man sich wohl nicht ersparen.

Problematischer noch ist die Interpretation empirischer Ergebnisse durch den Autor, da jeweils weitestgehend Angaben zu den empirischen Studien, wie etwa Zeitraum, Größe der Stichprobe, methodische Vorgehensweise etc. fehlen. Beispielsweise wird eine Studie von Lipsey (S. 29) kausal interpretiert, obwohl sich der Autor selbst gegen eine solche Interpretation seiner – deskriptiven – Ergebnisse ausspricht.

Manche Themen und Bereiche der Literatur bleiben (begründet?) ausgepart, andere sind unvollständig. Etwa, wenn es um die für Volkswirtschaften so bedeutende Frage nach Beschäftigungseffekten der Direktinvestitionen geht, wird zwar auf die Bedeutung des konterfaktischen Szenarios verwiesen, aber nicht einmal erwähnt, dass es auch möglich ist, sich die tatsächlichen Beschäftigungseffekte anzusehen und diese kausal mit dem Außenhandel bzw. den Direktinvestitionen zu verknüpfen.

Anhand solcher Beispiele wird deutlich, wie vielschichtig das Phänomen der Direktinvestitionen und der multinationalen Unternehmen ist und welche Probleme in der Erfassung und systematischen Diskussion auftreten

können. Zwar war dies wohl nicht die Absicht des Autors, aber indirekt ist es doch ein Hinweis darauf, wie steinig der Weg zu einer öffentlichen Diskussion zwischen Globalisierungsgegnern und -befürwortern ist, der nicht – wie derzeit – darin besteht, einen Teil der Gegner als Chaoten zu bezeichnen und den anderen Teil der Gegner zu vereinnahmen. Bis dahin wird wohl der „Protest der Straße“ vor allem die multinationalen Unternehmen treffen (wie dies Ray Vernon in seinem Buch „Im Auge des Hurricans“ treffend prognostizierte), aber auf solche Themen lässt sich der Autor erst gar nicht ein.

Fazit: Das Buch scheint im ökonomischen Teil stark an den Klassiker von Caves angelehnt, erreicht ihn aber bei weitem nicht.

Christian Bellak

Literatur

- Caves, Richard, *Multinational Enterprise and Economic Analysis* (2. Auflage, Cambridge 1982).
- Markusen, James R., *International Trade Theory and International Business*, in: Rugman, A.M.; Brewer, Th.L., *The Oxford Handbook of International Business* (Oxford 2001) 69-87.

Das europäische Wunder

Rezension von: Eric Lionel Jones,
The Record of Global Economic Deve-
lopment, Edward Elgar, Cheltenham
2002, 226 Seiten, £ 59,95.

Jones zählte zu den ersten Autoren, die den „europäischen Sonderweg“ zu beschreiben versuchten. Natürlich hatten sich sehr viele Wirtschaftshistoriker schon zuvor mit der Industriellen Revolution beschäftigt, doch er war es, der in seinem 1981 erschienenen Buch „The European Miracle“ einen zentralen neuen Aspekt dieser Frage in umfassender Weise herausgearbeitet hatte: Die Industrielle Revolution sei durch einen unikal, lang andauernden historischen Prozess in Europa und nur in Europa zu Stande gekommen. Damit hat Jones eigentlich Ansätze weitergeführt, wie sie zuletzt von den Klassikern der Sozialwissenschaften Karl Marx, Max Weber und Werner Sombart entwickelt worden waren.

Seit der Zeit, da das „European Miracle“ erschienen war, hatte sich die Diskussion dieser Problematik sowohl in der Wirtschafts- wie auch in der Sozialgeschichte ungeheuer ausgeweitet, neue theoretische Instrumente wie die Neue Institutionenökonomie (NEI) waren entwickelt worden, welche sich zur Analyse solcher Prozesse als äußerst nützlich erwiesen (siehe etwa North (1981), (1990), aber auch vollkommen konträre Positionen wurden vertreten, welche im europäischen Sonderweg einen rei-

nen Zufall sahen.¹ Es ergab sich daher fast zwangsläufig, dass Jones zu diesen Entwicklungen, darüber hinaus aber auch zu aktuellen Problemen der Wirtschaftsentwicklung durch Vorträge und Aufsätze Stellung bezog. Diese Arbeiten wie auch Originalbeiträge wurden im vorliegenden Band vereinigt.

Ihre Thematik reicht von den Problemen der langfristigen Wirtschaftsentwicklung, über Protektionismus und den ostasiatischen Aufholprozess bis hin zu den Fragen der Globalisierung. Der Kern der Arbeiten liegt naturgemäß in dem Prozess des industriellen Wachstums. Hier betont der Autor zunächst, dass die vorindustriellen Wirtschaften keineswegs statischen Charakter aufgewiesen hätten. Auch sie seien gewachsen und hätten technischen Fortschritt entwickelt, jedoch in beschränktem Ausmaß und erratisch. Jones spricht in diesem Zusammenhang von extensivem Wachstum. Intensives existiere erst seit der Industriellen Revolution und bestehe in der Zunahme des BIP pro Kopf. Freilich seien die Voraussetzungen für diesen Prozess schon Jahrhunderte vorher in Europa herausgebildet worden.

Ein wichtiges Element für die dynamische Entwicklung dieses Kontinents sieht Jones durch die Vielfalt von Staaten und Mächten gegeben, die miteinander konkurrierten. Das trieb einerseits innovative Prozesse voran, verhinderte andererseits deren Beschränkung, weil den Bewohnern dieser Länder stets die Möglichkeit offen gestanden sei, in ein anderes auszuweichen. Eine Flucht aus China musste hingegen wieder in China enden.

Die Voraussetzungen industriellen Wachstums

Keine Ursachen für die industrielle Entwicklung findet er in der jeweiligen Kultur – freilich ohne eine nähere Definition für diese zu geben. Wie sich jedoch aus den folgenden Gedanken ergibt, versteht er darunter nicht die „governance structure“ der NEI, also die Gesamtheit der Verhaltensregeln, sondern eher die religiös determinierten. Konsequenterweise lehnt er auch den Ansatz Max Webers über die Bedeutung der protestantischen Ethik für die kapitalistische Entwicklung ab und sieht hier die umgekehrte Kausalität wirksam: Das ökonomisch erfolgreiche Bürgertum bevorzugte den Calvinismus.

Zentrale Bedeutung misst er der Technik zu, betont jedoch, es gehe hier weniger um die Erfindungen an sich, sondern um die Innovationen – oder noch präziser, um die Schaffung einer Gesellschaft, welche den technischen Fortschritt ermögliche: „We should concentrate on the institutions and social and political organizations that lay at the root of inventive responses.“ (S. 26)

Als ebenso wichtig erachtet er die Entstehung von wettbewerbsbestimmten Märkten, insbesondere solchen für Produktionsfaktoren sowie Nahrungsmittel, welche schon im großen Stil Arbeitsteilung erlaubten. Auch hier betont er wieder die Bedeutung der notwendigen Voraussetzungen dafür: „Once again we will have to turn to deeper political and institutional features for an ultimate explanation.“ (S. 27)

Letztlich scheint ihm die Existenz funktionierender Staaten unerlässlich, solcher, deren Herrscher erkannt hätten, das Wirtschaftswachstum die

Steuererträge bestimme. Darüber hinaus impliziert der Begriff des Funktionierens das Vorhandensein von Rechtssicherheit. Das bedeutete nicht nur die Gewissheit, dass Unternehmer keinen willkürlichen Eingriffen der Obrigkeit ausgesetzt seien, sondern dass sie in Rechtsstreitigkeiten unparteiische Gerichte anrufen konnten.

Und wenn auch Europa politisch geteilt blieb, geistig präsentierte es sich als Einheit mit Latein als gemeinsamer Sprache der Wissenschaft.

Die Erkenntnis dieser langfristigen Dynamik, wie er sie ausführlich in „European Miracle“ dargelegt hat, lässt ihn andere Ansätze zurückweisen, etwa jene, welche die europäische Entwicklung als Zufallsprodukt sehen. So hätte China zumindest in gleicher Weise die Voraussetzungen für eine Industrialisierung besessen wie Europa. Nur der Zugriff auf die amerikanischen Ressourcen hätte den europäischen take-off ermöglicht, meint Pommeranz (2000). Dieser Autor fügt allerdings noch weitere Argumente an, nämlich dass in England die Kohlengruben nahe den industriellen Zentren gelegen seien, dagegen in China weitab von diesen, und die europäischen Staaten hätten den Überseehandel mit aller Macht forciert.

Ebenso irrelevant scheinen Jones die „Quantifizierer“, welche nur die Wachstumsexplosion ab dem Beginn des 19. Jahrhunderts sehen und alles Vorangegangene ignorieren.

In seinen früheren Schriften verneinte Jones die Anwendbarkeit seiner historischen Befunde auf Probleme der Gegenwart. Zu sehr hätten sich die sozialen Strukturen gewandelt. Heute meint der Autor, es sei eine naive Annahme seinerseits

gewesen, aus seinem Buch würden keine Folgerungen für aktuelle Fragen gezogen, denn solches geschah im Positiven wie im Negativen. Seine Studie wurde nämlich auch als Ausdruck des Eurozentrismus gesehen.

Aber nunmehr gelangt Jones selbst zu dem Ergebnis, es ließen sich aus den europäischen Erfahrungen vor allem zwei sehr allgemeine Handlungsanleitungen für Entwicklungsländer ableiten: Für jeden ökonomischen Expansionsprozess sei eine funktionierender Rechtsstaat unabdingbar, ebenso wie ein freier Markt für Informationen. Nur im ungehinderten Wettstreit der Ideen sei Fortschritt vorstellbar.

Dieser zentrale Teil des Buches wird mit Gedanken über die langfristige Entwicklung der Landwirtschaft abgeschlossen. Jones weist darauf hin, dass die agrarische Produktion gleichfalls in der vorindustriellen Phase gewachsen sei. Und zwar nicht nur durch Ausweitung der Anbauflächen, sondern auch durch Verbesserung der Produktionsmethoden, wie etwa durch Bewässerung oder Düngung. Ganz wesentlich jedoch habe sich die weltweite Verbreitung neuer Agrarprodukte ausgewirkt. Diese sei in Schüben erfolgt, wie etwa durch die „Islamische Revolution“, durch die Einführung neuer Reispflanzen in China, vor allem aber durch den „Columbianischen Austausch“: Amerikanische Nutzpflanzen verbreiteten sich weltweit, wie europäisches Getreide und Vieh in Amerika rasche Aufnahme fanden. Galt diese Entwicklung für alle Regionen, wuchs der Produktivitätsvorsprung Europas und seiner Siedlungsgebiete im Laufe des 19. Jahrhunderts durch systematisches Vorantreiben des technischen Fort-

schritts in der Landwirtschaft. Dieser Prozess mündete allerdings in die staatlich verursachte Überproduktion mit all ihren notorischen Folgen.

Das asiatische Wachstum

Schließlich stellt der Verfasser des „europäischen Wunders“ Gedanken darüber an, ob dieses tatsächlich ein europäisches Unikat gewesen sei. Er präzisiert seine Überlegungen durch die Auseinandersetzung mit Autoren, welche die Voraussetzungen für die industrielle Entwicklung aus kulturbedingten Verhaltensweisen der Europäer ableiten und meinen, dass der Konfuzianismus für Südostasien die Möglichkeit geschaffen habe, das europäische Beispiel zu übernehmen.

Demgegenüber vertritt Jones die Auffassung, dass Wirtschaftswachstum sich nicht aus kulturellen Gegebenheiten erklären lasse, die nur für Europa und den fernen Osten Geltung hätten, sondern aus politischen Anreizen oder Restriktionen, welche nicht an eine Kultur gebunden seien. Denn in allen Kulturen existierten Verhaltensweisen, die auf Einkommenssteigerung ausgerichtet sind. Weiters könnten die Voraussetzungen für das industrielle Wachstum schon deshalb nicht kulturell bedingt sein, weil sich Kulturen beständig änderten. Eher präsentierten sich diese als Resultat ökonomischer Aktivitäten. Schließlich hätten Christentum und Konfuzianismus Jahrhunderte mit ganz unterschiedlichen ökonomischen Ausprägungen existiert. Entscheidend sei der politische Wandel. Und letztlich sei Wirtschaftswachstum keineswegs etwas Außergewöhnliches, sondern sei im Laufe der Geschichte immer wieder vorgekommen.

Die mangelnde Eignung des Kulturbegriffes zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich für Jones aus vier Gründen. Erstens sei dieser zu schwammig. Zweitens werde oft angenommen, Werte und Institutionen seien dasselbe. Erstere ließen sich kaum durch politische Akte ändern, letztere ohne weiteres. Drittens schwankten Auffassungen darüber, wie stabil oder veränderbar Kulturen seien. Und schließlich setze man den Begriff auch für politische Ziele ein. So würden die „asiatischen Werte“, welche staatliche Interventionen in der Wirtschaft begünstigen sollen, den „versagenden“ westlichen liberalen gegenübergestellt.

Der institutionalistische Ansatz

Natürlich treffen die Grundzüge der Hypothesen eines der wichtigsten Autoren des Diskurses über das industrielle Wachstum zu. Dennoch geben die in diesem Sammelband formulierten Hypothesen Anlass zu einigen ergänzenden Überlegungen. Da scheint zunächst bemerkenswert, dass Jones zwar implizit – übrigens ebenso wie Landes (1998) – institutionentheoretisch argumentiert, jedoch nie explizit auf die NEI zurückgreift. Das erweist sich deshalb als Mangel, weil viele begriffliche Unschärfen, die Jones kritisiert, durch deren entwickelten theoretischen Apparat beseitigt wären.

Das beginnt schon mit jenem der Kultur. Diese würde gemäß dem Ansatz der NEI – und auch der Soziologie² – als die Gesamtheit der formellen und informellen Regeln betrachtet werden, welche das Verhalten der Mitglieder einer Gesellschaft bestimmen – die „governance structu-

re“. Diese – die Institutionen – sind zwar stabil, weitgehend durch Pfadabhängigkeit bestimmt, aber durchaus wandelbar. Sie verändern sich dann, wenn die Gesellschaft oder eine Gruppe durch Erfahrung belehrt wird, dass sie unzulänglich sind. Was also Jones als Diskussionsbeitrag einbringt, entspricht dem gegebenen Stand der theoretischen Forschung und ist geklärt.

Daher vertritt auch kaum jemand die Auffassung, dass eine bestimmte Kultur, sei es die christliche, sei es die konfuzianische, ein für alle Mal die Voraussetzungen für industrielles Wachstum geschaffen habe. Natürlich können diese von allen Kulturen entwickelt werden. Sehr wohl aber tragen Religionen zu bestimmten Zeiten in unterschiedlicher Weise zum Entstehen solcher Voraussetzungen bei.

Dieser Gedanke lässt sich insofern leichter verdeutlichen, wenn man die Voraussetzungen kapitalistischen Wachstums präzisiert und prüft, wie weit diese in bestimmten historischen Perioden in konkreten Gesellschaften gegeben waren oder entstanden sind. Jones tut das implizit wiederholt, zieht aber daraus nicht die Konsequenzen. Es sei daher versucht, diese Bedingungen aufzuzählen:

Da ist zunächst, zum Unterschied von den meisten anderen Hochkulturen, die hohe Bewertung der – physischen – Arbeit im Christentum. Diese wurde bereits vor dem Auftreten des Protestantismus durch die Scholastik unterstrichen.

Weiters die Entstehung eines individualistischen, verantwortungsbereiten, initiativen und selbstbewussten Menschentyps, der seinen Ausgang von der griechischen polis nahm, über das Römische Reich zur mittelalter-

lichen Stadt führte und letztlich in die liberale Demokratie mündete. Jenes Systems, das – wie Jones immer wieder betont – über die beste Möglichkeit zur Selbstkorrektur verfügt.

Ein entscheidendes Merkmal dieses Menschentyps liegt in der technisch-wissenschaftlichen Ausprägung seines Denkens. Diese Weltsicht zeichnete sich mit der „quantitativen Revolution“ des späten Mittelalters ab und führte über die „wissenschaftliche Revolution“ der frühen Neuzeit zum permanenten wissenschaftlichen Diskurs, der sich mit der Produktion zu ständiger Innovation verschränkte.

Eine zentrale Determinante der kapitalistischen Entwicklung liegt – worauf Jones gleichfalls immer wieder hinweist – im Zugang zu Gerichten und Behörden, unter Abwesenheit von Korruption in Rechtsprechung und Verwaltung.

Und letztlich muss Einkommensmaximierung nicht durch Gewalt oder Erwerb von Renten angestrebt werden, sondern durch Produktion und Leistung, und zwar nicht als traditionsbestimmte Kombination von Produktionsfaktoren, sondern durch das ständige Bestreben, die Kosten mit Einsatz des technischen Fortschritts zu senken.

Und diese Voraussetzungen müssen alle gleichzeitig gegeben sein, soll dynamisches Wachstum zu Stande kommen.³

Wenn also Jones meint, nicht die Kultur, sondern die politischen Bedingungen bestimmten das industrielle

Wachstum, ist das ein wenig zu kurz gegriffen.

Alle diese Überlegungen verdeutlichen jedoch den außerordentlich anregenden Charakter dieses Buches, dessen Lektüre nachdrücklich empfohlen werden kann.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ Pommeranz (2000).

² Knight (1997).

³ Butschek (2002) 164.

Literatur

- Butschek, F., Europa und die Industrielle Revolution (Wien-Köln-Weimar 2002).
 Jones, E.L., The European Miracle, Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia (Cambridge 1981).
 Knight, J., Social Institutions and Human Cognition: Thinking about old Questions in New Ways, in: Journal of Institutional and theoretical Economics 153 (1997).
 Landes, D.S., The Wealth and Poverty of Nations (New York, London 1998).
 North, D. C., Structure and Change in Economic History (New York 1981).
 North, D. C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Cambridge 1990).
 Pommeranz, K., The Great Divergence. Europe, China and the Making of the Modern World Economy (Princeton 2000).

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

-
- Heft 1-51: vergriffen
 Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Okt. 1994
 Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehrlern; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
 Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsennotierter Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
 Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung; Okt. 1995
 Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österr. Sozialpartnerschaft; Dez. 1995
 Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
 Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
 Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
 Heft 63: vergriffen
 Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
 Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
 Heft 66-67: vergriffen
 Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
 Heft 69: vergriffen
 Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österr. Dienstleistungssektor 1971-97; Juli 1998
 Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
 Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
 Heft 73: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den neunziger Jahren; Okt. 1999
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

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

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

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001
 Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
 Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
 Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
-

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 5**

Kapitalismus im 21. Jahrhundert Ein Survey über aktuelle Literatur

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)

Werner Teufelsbauer

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch einen aufgeklärten Kapitalismus.

Günther Chaloupek

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

Ewald Walterskirchen

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

Felix Butschek

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

Peter Rosner

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von Mancur Olson.

Manfred Prisching

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

Thomas Delapina

Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Versuch eines Resümees.

Wien 2001, 88 Seiten, € 14,39.

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

Sozialwissenschaftliche Bibliothek

Die Bibliothek bietet über 420.000 Bücher und ca. 1.150 in- und ausländische Fachzeitschriften sowie die wichtigsten in- u. ausländischen Tages- und Wochenzeitungen.

Sachgebiete:

- ☞ Politik, Zeitgeschichte
- ☞ Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherung
- ☞ Rechtswissenschaft (insbesondere Arbeits- und Sozialrecht)
- ☞ Wirtschaftswissenschaft, Wirtschaftspolitik
- ☞ Bildung und Erziehung
- ☞ Österreichische und internationale Arbeiterbewegung
- ☞ Frauenbewegungen
- ☞ Umweltschutz
- ☞ Kommunalpolitik
- ☞ Sexualwissenschaft
- ☞ Soziologie, Psychologie, Philosophie

Freier Zugang zum Internet!

Telefonnummern

01/501 65/ Lesesaal: DW 2352, Fernleihe: DW 2453,
Sekretariat: DW 2452, Fax: 50165 2229,
E-Mail: bibliothek@akwien.at

Wien 4., Prinz-Eugen-Straße 20-22

Öffnungszeiten

Lesesaal:
Mo 13 bis 19.30 Uhr
Di - Fr 10 bis 19.30 Uhr
Sa 9 bis 12 Uhr



www.akwien.at/bibliothek

Dr. Lukas Stärker

Arbeits- und Sozialrecht für die Praxis

3., aktualisierten und erweiterte Auflage

wesentliche
Gesetzesänderungen

Hier finden Sie **sämtliche Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts in kompakter Form:**

- Individual- und Kollektivarbeitsrecht,
- Probleme bei Lohn- und Gehaltspfändung,
- Arbeitnehmerschutzrecht,
- Betriebspensionsrecht,
- Probleme bei Insolvenz des Dienstgebers,

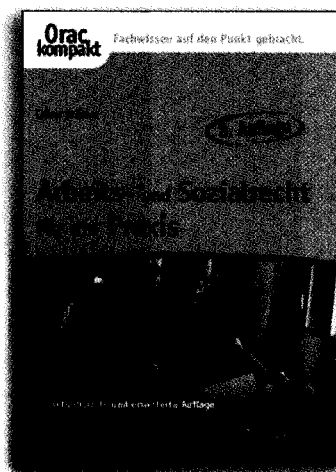
alle Änderungen im Bereich

- Abfertigungsrecht
- Kinderbetreuungsgeld
- Entgeltfortzahlungsrecht
- Nachtarbeit
- Sozialversicherung

praxisgerecht aufgearbeitet.

Beinhaltet die **wichtigsten EU-Richtlinien!**

Zahlreiche Beispiele, viele Tabellen und Übersichten sowie Checklisten und Muster erleichtern die Umsetzung in die betriebliche Praxis!



Orac kompakt
3., aktualisierte und erweiterte Auflage
Wien 2003, 472 Seiten, brosch.
Preis € 49,-
Best.-Nr. 79.06.03
ISBN 3-7007-2580-9

Bestellen Sie jetzt: Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141

LexisNexis ARD ORAC, Graben 17, 1010 Wien, bestellung@lexisnexus.at

www.lexisnexus.at

 **LexisNexis™**
ARD Orac

**Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft**

Wirtschaft und Gesellschaft
Sonderheft

Die Reform der AK und ihr gesellschaftspolitisches Umfeld

Herbert Tumpel
Vorwort

Werner Muhm
Die Arbeiterkammerorganisation im geänderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld

Astrid Bertalan
Gesetzliche Grundlagen für die Tätigkeit der Kammer für Arbeiter und Angestellte seit dem AKG 1992

Herbert Wabnegg
Wahlbeteiligung und Mitgliederbefragung

Josef Peischer, Manfred Polzer
„AK-Plus“: Ausgangssituation, Zielsetzungen und Ergebnisse

Elisabeth Dreer, Friedrich Schneider
Volkswirtschaftliche Analyse des Nutzens und der Kosten der Arbeiterkammer am Beispiel der AK OÖ

Michael Mesch
Pflichtmitgliedschaft in den Arbeiterkammern

Manfred Prisching
Themen einer sozialpartnerschaftlichen Politik in einer neuen Welt

Thomas Delapina
Entwicklungstendenzen der österreichischen Sozialpartnerschaft

Wien 2002, 115 Seiten, € 9,-.

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

Dienstleistungsstandort Wien Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit

Eine Studie im Auftrag der Kammer
für Arbeiter und Angestellte für Wien

Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.)

Michael Mesch

Einleitung: Zur Tertiärisierung der österreichischen und der Wiener
Wirtschaft.

Peter Mayerhofer

Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich.

Peter Prenner

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Wiener Dienstleistungssektor.

Karl Wörister

Geringfügige Beschäftigung in Wien.

Peter Mayerhofer

Abwanderung in die Umlandbezirke auch aus dem Wiener Dienstleistungs-
sektor?

Peter Mayerhofer

Wiens Tertiärsektor im europäischen Städtevergleich.

Peter Mayerhofer

Wie innovativ sind Wiens Dienstleistungsunternehmen?

Johanna Ettl

Extramurale soziale Dienste im Bereich der Betreuung und Pflege alter
Menschen.

Josef Schmee

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.

Wien 2000, 299 Seiten, öS 600,-.

Bestellungen bei: PETER LANG GMBH, Europäischer Verlag der Wissen-
schaften, D-60489 Frankfurt/M., Eschborner Landstr. 42-50,

Tel. ++49/69/78 07 05-0, Fax ++49/69/78 07 05-50,

e-mail: zentrale.frankfurt@peterlang.com