

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Nach dem Goldrausch

Arne Heise

Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit
von ‚Null-Defiziten‘

M. Kniepert, M. F. Hofreither

Kosten der Osterweiterung:
Sprengt die Landwirtschaft den
Rahmen?

Marie Vavrejnova, Karl Wörister

Sozialausgaben und -einnahmen:
Tschechien und Österreich

H. Bauer, J. Bröthaler,

W. Schönback, L. Sieber

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich

Armin Falk

Eigennutz kontra Reziprozität:
Befunde und Implikationen

Michael Mesch

Zur Branchenlohnstruktur
in Österreich 1980-94

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

28. Jahrgang (2002), Heft 3

Inhalt

Editorial

Nach dem Goldrausch 285

Arne Heise

Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ‚Null-Defiziten‘ 291

Martin Kniepert, Markus F. Hofreither

Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen? 309

Marie Vavrejnova, Karl Wörister

Sozialausgaben und -einnahmen. Ein tschechisch-österreichischer
Vergleich 327

Helfried Bauer, Johann Bröthaler, Wilfried Schönböck, Lena Sieber

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich 349

Armin Falk

Eigennutz kontra Reziprozität: Befunde und Implikationen 383

Michael Mesch

Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Einige Beobachtungen
anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung 403

Bücher

Nicholas Barr, The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk,
Uncertainty, and the Role of the State (Egon Matzner) 433

Gerhard Steger (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich
(Bruno Rossmann) 440

Alexander Rüstow, Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus,
3. überarb. Aufl. (Norbert Reuter) 447

Thomas Schaffer, Institution und Erkenntnis. Eine Analyse im Lichte der
Popperschen Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie (Florian Deising) 450

Andreas Balog, Neue Entwicklungen in der soziologischen Theorie (Meinrad Ziegler)	454
Peter Koller (Hrsg.), Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart (Josef Schmee)	458
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	462

Unsere AutorInnen:

Helfried Bauer ist Leiter des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentations-
zentrums (KDZ) in Wien.

Johann Bröthaler ist Assistenzprofessor am Institut für Finanzwissenschaft und
Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien.

Armin Falk ist Oberassistent am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der
Universität Zürich.

Arne Heise ist Professor für Finanzwissenschaften an der Hamburger Universität
für Wirtschaft und Politik.

Markus F. Hofreither ist Professor am Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der
Universität für Bodenkultur in Wien.

Martin Kniepert ist Assistent am Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Uni-
versität für Bodenkultur in Wien.

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Wilfried Schönback ist Vorstand des Instituts für Finanzwissenschaft und
Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien.

Lena Sieber ist Vertragsassistentin am Institut für Finanzwissenschaft und
Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien.

Marie Vavrejnova ist Forschungsbeauftragte am Institut für Ökonomie an der
Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik in Prag.

Karl Wörister ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter
und Angestellte für Wien.

Editorial

Nach dem Goldrausch

Eigentlich verrät ja die Sprache der Börsianer schon einiges darüber, was wir in der jüngeren Vergangenheit gesehen haben: In diesem oder jenem Markt, Papier oder Wirtschaftszweig steckt Phantasie. Einige dieser Phantasien sind nun wie die sprichwörtlichen Seifenblasen zerplatzt.

Dereinst werden vermutlich die Lehrbücher über spekulative Blasen (bubbles) auf Vermögensmärkten die IKT-Blase der neunziger Jahre in eine Reihe stellen mit der holländischen Tulpenmanie oder dem Boom der zwanziger Jahre, der im ‚Schwarzen Freitag‘ endete und dem schließlich die Weltwirtschaftskrise folgte. An sich sind solche irrationalen Übertreibungen auf Vermögensmärkten nichts Ungewöhnliches, und sie sind auch nicht erst seit der Chaostheorie ganz gut erklärt (Keynes'scher *beauty contest*). Problematisch werden solche Spekulationsblasen erst, wenn sie sich verzerrend auf die Realwirtschaft auswirken, weil sie Investitions- und Konsumententscheidungen beeinflussen, und vor allem, wenn weitreichende wirtschaftspolitische Entscheidungen von solchen Manien erfasst werden.

Gerade in den letzten Jahren waren teils mehr (Literatur über den Zusammenhang zwischen Finanzierungsmodus und Wirtschaftswachstum), teils weniger (vereinfachte, populistische Schlussfolgerungen daraus) fundierte Meinungen populär geworden, dass Aktienmärkte einen Wachstumsmotor für die Wirtschaft darstellten. Das zeitgleiche Auftreten der längsten Expansionsphase der US-Wirtschaft in der Nachkriegsgeschichte und der (fast) unvergleichlichen Hausse an den US-Aktienmärkten schienen diese Aussagen zu untermauern. Schnell waren Erklärungen wie jene bei der Hand, rationale Märkte würden Informationen besser verarbeiten als Institutionen wie Banken und daher Kapital effizienter lenken.

Doch eben dieses konnte in einer jüngsten Studie des WIFO, die von der AK in Auftrag gegeben wurde, nicht bestätigt werden. In dieser Studie wurde der Wachstumsbeitrag von Börsen in OECD-Ländern über die letzten dreißig Jahre untersucht. Als erklärende Variablen für Börsengröße und -effizienz wurden die Börsenkapitalisierung in Prozent des BIP, der Börsenumsatz in Prozent des BIP sowie der Umschlag (Umsatz/Kapitalisierung) herangezogen und sowohl in statischen als auch in dynamischen Schätzverfahren getestet. Während für die Kapitalisierung (in der Preiseffekte – also Antizipation – eine Rolle spielen) noch ein schwach

positiver Beitrag nachgewiesen werden kann, verschwindet der Zusammenhang zwischen Börsenentwicklung und Wachstum bei Einbeziehung der Effizienzvariablen bzw. wird sogar, wenn auch kaum signifikant, negativ.

Börsenfinanzierung ist also der Bankenfinanzierung keineswegs systematisch überlegen. Zudem zeigt die Untersuchung, dass bankdominierte Volkswirtschaften weniger zu Schwankungen neigen, d.h. eine börsendominierte Volkswirtschaft bräuchte eine aktive, stabilisierende Konjunkturpolitik, die im Post-Maastricht-Europa auf absehbare Zeit nur schwer vorstellbar ist.

Betrachtet man schließlich den Finanzierungsbeitrag der Börsen (Anteil der Kapitalerhöhungen an den Bruttoanlageninvestitionen), so zeigt sich, dass dieser nahe null liegt bzw. sogar negativ wird, wenn die Rückkäufe eigener Aktien, Kapitalherabsetzungen und Notierungslöschungen sowie Fusionen und Übernahmen berücksichtigt werden.

Dennoch ereiferten sich so genannte Börsengurus, Unternehmens- und Politikberater, Manager und nicht zuletzt Medien, (Kontinental-)Europa müsse nur dem angloamerikanischen Vorbild folgen, um aus seiner Struktur- und Wachstumsschwäche zu finden. Aktienoptionen und *share holder value* hießen die Zauberworte, die nicht nur Börsen, Anlegerrenditen und Managergehälter, sondern gleich ganze Volkswirtschaften beflügeln sollten. Kapitaldeckungsverfahren sollten demografische Risiken des Umlageverfahrens in der Pensionsversicherung verschwinden lassen (wohin ist unklar, wenn die Anlagen im gleichen 'demografischen Raum' erfolgen). Übrigens lohnt ein Vergleich der Zuwachsraten des nominellen BIP pro Kopf (Grundlage für das Umlageverfahren) und der Zuwachsraten des Dow Jones Industrial Index der letzten vierzig Jahre: Die Zuwächse des österreichischen BIP pro Kopf gleichen etwa den Zuwächsen des US-Aktienindex, aber das österreichische BIP weist eine geringere Schwankung auf. Jeder rationale Anleger wäre also gut beraten – gleiche Rendite bei geringerem Risiko –, in das österreichische Umlageverfahren zu investieren (dabei handelt es sich zwar um einen ex post-Vergleich, aber Fonds werden ebenfalls an ihrer Wertentwicklung in der Vergangenheit gemessen).

Selbstverständlich haben aber Vermittler von Lebensversicherungen, privaten Pensionsversicherungen, Investmentfonds oder anderen Anlageprodukten nicht ein sehr ausgeprägtes Interesse, solche Vergleiche anzustellen. Bei Investmentbanken, Kapitalanlagegesellschaften und Händlern liegt das Interesse, Aktienmärkte zu forcieren, ebenfalls auf der Hand. Problematisch ist hier aber nur der Anreiz zu einem gewissen Herdentrieb, der spekulative Blasen verstärkt: Je stärker sich Kurse von den zugrunde liegenden Fundamentaldaten entfernen, desto weniger wichtig werden

diese etwa für Fondsmanager. Sie müssen dann, um ihren Bonus zu sichern, darauf setzen, die Meinung der anderen zu erraten und mitzuziehen, bis die Blase platzt. Beim Platzen sind sie insofern ‚aus dem Schneider‘, als es ja ‚der Markt‘ war, der schuld ist; man darf nur nicht viel schlechter sein als der Rest. Das Problem haben dann die Anleger, anders als bei Kreditmanagern, bei denen das Problem in der Bilanz des eigenen Unternehmens ‚hängen‘ bleibt.

Obwohl in der Unternehmensfinanzierung scheinbar eine Konkurrenz zwischen Kapitalmarktfinanzierung und Kreditfinanzierung besteht, haben auch die Kommerzbanken ein vitales Interesse an der Entwicklung des Kapitalmarktes: Kommerzbanken brauchen die Börsen, um mit ihrem Risiko besser umgehen zu können. Seit Beginn der Liberalisierung der Kapitalmärkte und des Bankwesens verschärfte sich die Konkurrenz in diesem bis dahin geschützten Bereich. Der Rentabilitätsdruck sorgte dafür, dass auch mehr Risiko in den Bankbilanzen angehäuft wurde. Dies war mit ein Grund für den Trend zur Verbriefung von Forderungen und anderen Finanzierungsformen, mit deren Hilfe Risiken besser gehandhabt und/oder aus der Bankbilanz gebracht werden können – verschwunden sind sie damit aber nicht.

Dass die Verheißungen des Kapitalmarktes bei Publikum und Politik nicht auf taube Ohren gestoßen sind, hat aber wahrscheinlich am meisten damit zu tun, dass alle Beteiligten an ein Perpetuum mobile glauben wollten. Vom Ende der Konjunktur war da die Rede und von unablässig steigenden Renditen. Ein Perpetuum mobile existiert in der Ökonomie aber genauso wenig wie in der Physik. Diese schmerzhaft Erfahrung müssen nun all jene machen, deren Pensionsvorsorge in einem System veranlagt ist, dessen Anreize zum systematischen Betrug einfach zu groß waren. Ein System, das von Quartalsberichterstattung zu Quartalsberichterstattung lebt und in dem kurzfristige Bilanzmanipulationen zu einem enormen Gewinn für die verantwortlichen Manager führen, weil die Entlohnungssysteme in Form von Aktienoptionen eben Anreize zu einer ‚Hinter mir die Sintflut‘-Strategie hat. Paul Krugman ist absolut zuzustimmen, wenn er sagt, dass Vorfälle wie der Enron-Skandal (oder der von WorldCom, Global Crossing usw.) mehr Einfluss auf das Denken und Handeln in den USA haben werden als der 11. September.

In den Konjunkturprognosen findet dies auch bereits seine Berücksichtigung: Angesichts der Tatsache, dass die Sparquote in den USA über Jahre um null gelegen ist, weil das ‚Sparen‘ durch (Buch-)Gewinne an den Kapitalmärkten ersetzt worden war (auch ein Ausdruck des Glaubens an ein Perpetuum mobile), ist das Risiko, dass die Erholung noch länger auf sich warten lässt, tatsächlich hoch, weil dadurch vom privaten Konsum nicht allzu viel Stimulus zu erwarten ist. Und von der (konsumabhängigen) Konjunktur

der USA hängt wiederum die Konjunktur in Europa ab, weil sich dieses geld- und fiskalpolitisch selbst eingeschnürt hat und wie in den neunziger Jahren die Binnennachfrage kaum ausreichen wird, einen selbsttragenden Aufschwung zu induzieren, geschweige denn dazu, die Rolle der Konjunkturlokomotive USA zu übernehmen, wenn deren Motoren stottern.

Gerade jetzt wäre es aber in Europa besonders wichtig, sich auf die eigenen Stärken zu besinnen und mit einer beherzten europäischen Wirtschaftspolitik Flagge zu zeigen. Damit ist keineswegs nur eine zweifelsohne notwendige aktivere Rolle in der Konjunkturpolitik gemeint. Das reicht von einer europäischen Unternehmenskultur bis zur Banken- und Kapitalmarktregulierung. Obwohl im internationalen Bankenregulierungsprojekt Basel II im Vergleich zu den ursprünglichen, eindeutig US-dominierten Vorschlägen schon einige Erfolge zu verbuchen sind, trägt Basel II in seiner jetzigen Form immer noch die Gefahr in sich, den stabilisierenden Einfluss der Bankenfinanzierung auf die Konjunktur zu untergraben, indem die Kreditportfoliomanager zu einem ähnlichen Verhaltensmuster wie Fondsmanager veranlasst werden.

Fragen der Bilanzierung sind hier ebenso angesprochen wie die längst fällige Trennung von Unternehmensprüfung und -beratung sowie die Unabhängigkeit der Bilanzprüfer (Rotation des prüfenden Unternehmens und nicht nur des Prüfers, Beteiligungsgrenzen usw.). Damit soll nicht gesagt werden, dass europäische Unternehmenskultur und europäische Buchhaltungsstandards Bilanzmanipulationen ausschließen können; sie bieten nur weniger Möglichkeiten der ‚kreativen‘ Buchhaltung – in Kombination mit Aktienoptionen hat sich ja gezeigt, dass die Anreize für ‚Kreativität‘ hier oft allzu groß sind.

Aber auch die Berücksichtigung der Interessen der *stake holders*, also all jener, die mit dem Unternehmen verbunden sind – MitarbeiterInnen, Gläubiger, Umwelt usw. –, ist besser dazu geeignet, in den Unternehmen selbst die richtige Mischung aus kurz- und langfristigen Überlegungen sowie Ertrag und Risiko zu finden. Dies soll nicht einer Versteinerung des kontinentaleuropäischen Systems das Wort reden, auch dieses System muss sich, will es überleben, beständig anpassen. Aber es soll nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden, und eine Konkurrenz der Systeme ist allemal günstiger als ein Hegemonialsystem, das offensichtlich auch nicht zu Glückseligkeit geführt hat.

Es bleibt noch zu erörtern, warum auch die Wirtschaftspolitik, die eigentlich stabilisierend auf das Wirtschaftssystem einwirken sollte, ebenso den Verlockungen gefolgt ist. Das Faktum, dass Unternehmens- und PR-Berater zunehmend Ökonomen aus dem Markt der Politikberatung gedrängt haben, kann nur teilweise zur Erklärung beitragen, weil dieses Phänomen gleichzeitig Ursache und

Symptom dieser Entwicklung ist. Es muss also noch andere Anreize geben, den *share holder value* in den Mittelpunkt zu stellen, Kapitalmärkte zu fördern, einen Staat wie ein Unternehmen zu betrachten und die Daseinsvorsorge vom Umlagesystem auf ein Kapitaldeckungsverfahren umstellen zu wollen. Dass den Verantwortlichen bewusst ist, dass das demografische Risiko deshalb nicht verschwindet (es ist mehr eine Frage der Reife des Systems), dass die Systemumstellung Kosten verursachen würde, dass auch Kosten der Vermögensverwaltung und des Marketing anfallen und neue Kosten in Form von Risikorückstellungen oder gar der Möglichkeit von Konkursen bestehen, kann wohl vorausgesetzt werden. Den Glauben an ein Perpetuum mobile, ein Ende der Konjunktur und kontinuierlich steigende Aktienkurse sollten wir demnach ausschließen können.

Eine mögliche Antwort besteht darin, dass durch eine Umstellung in der Daseinsvorsorge Risiken privatisiert werden sollen. In diesem Fall ist näher zu betrachten, welche Art von Risiko hier privatisiert werden soll: soziale, systembedingte Risiken, auf welche die Individuen, die sie dann zu tragen hätten, keinen Einfluss haben. Eben solche Risiken sollten auch durch das soziale System getragen werden. Aber dem Anschein nach ist es für einen Politiker angenehmer, wenn private Rentenversicherer aufgrund der demografischen Belastung (längeres Leben, weniger Kinder) oder wegen Börsenverlusten die Pensionszusagen zurücknehmen müssen, als auch aufgrund der Reife des Systems irgendwann sagen zu müssen, dass steigende Pensionen, steigende Lebenserwartung, niedriges Pensionsantrittsalter und konstante Erwerbsquoten nicht leicht zu vereinen sind. Darüber hinaus können private Versicherer, die wegen drohenden Konkursrisikos Renten kürzen müssen, vor Wahlkämpfen auch noch als Prügelknaben von jenen Politikern missbraucht werden, die zuvor den Systemwechsel vorangetrieben hatten.

Weiters ist es geradezu ein Wesensmerkmal eines neoliberalen Politikverständnisses, sich in Enthaltensamkeit zu üben. Eine verantwortungsvolle, aktive Politik würde versuchen, Ansätze zu finden, die Erwerbsquoten zu steigern. Dass dies z.B. mit einer aktiven Frauenpolitik möglich ist, welche die Rückkehr aus der Elternkarenz auf der betrieblichen Ebene besser regelt und eine hohe Versorgungsdichte mit Kinderbetreuungseinrichtungen sicherstellt, zeigen skandinavische Modelle, und auch auf der europäischen Ebene finden sich solche Ansätze im Lissabon-Prozess.

Vielfach wurde als Argument für eine Kapitalmarktförderung vorgebracht, dass diese indirekt Wachstumsförderung sei, weil Aktienmärkte für gutes Wachstum sorgen könnten. Dieses Argument wurde durch die oben zitierte Studie widerlegt. Was als Kapitalmarktförderung verkauft wird, ist zudem auch meist keine Kapital-

marktförderung, sondern simple Umverteilung zu Vermögenseinkommen – und damit nach oben –, wie etwa steuerbegünstigte Aktienoptionspläne, Abschaffung der Börsenumsatzsteuer, keine Versteuerung von Kapitalgewinnen außerhalb der einjährigen Spekulationsfrist. (Diese hätte eigentlich im Zuge der Abschaffung der Börsenumsatzsteuer verlängert werden sollen; darauf wurde aber verzichtet, obwohl im gleichen Zeitraum andere Steuern und Gebühren auf ein historisches Rekordniveau angehoben worden sind.)

Effiziente Kapitalmärkte sind in einer modernen Ökonomie wichtig und notwendig. Optimale Finanzierung von Investitionen, Veranlagung von Vermögen und die Gestion von Risiken sind ohne moderne Kapitalmarktinstrumente kaum möglich. Kapitalmärkte sind aber weder ein Wachstumsmotor noch können sie Aufgaben der Wirtschaftspolitik übernehmen oder deren Fehler und Versäumnisse korrigieren.

Eine Strategie, die Wachstum fördern will, müsste sich auf andere Instrumente besinnen, nämlich Investitionen in effiziente Infrastruktur, Bildung und Forschung, eine aktive Strukturpolitik und eine Wirtschaftspolitik, die eher Realinvestitionen als Finanzinvestitionen fördert. Denn betrachtet man die jüngsten Ergebnisse in der Literatur über den Zusammenhang zwischen Finanzierungsmodus und Wirtschaftswachstum, so scheint sich zu bestätigen, was Joan Robinson 1952 formulierte: „*When enterprise leads, finance follows.*“

Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ,Null-Defiziten‘*

Arne Heise

Ein Staat ohne Staatsschulden
tut entweder zuwenig für seine Zukunft,
oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.
Lorenz von Stein, 1878

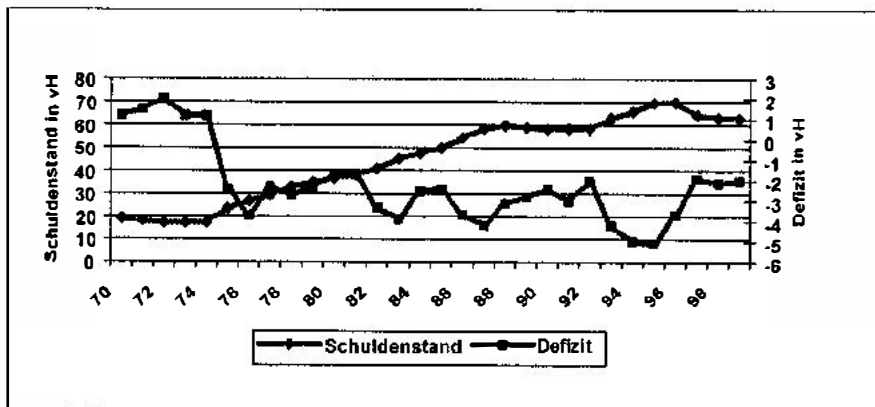
1. Die Ausgangslage

Dem monetaristischen Jahrzehnt der Priorität für Preisstabilität folgt nunmehr eine Phase, in der die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte besondere Bedeutung hat und der ausgeglichene Haushalt – sprachverkörpert als ‚Null-Defizit‘ – geradezu in den Rang eines finanzpolitischen Mythos ‚solider Haushaltsführung‘ erhoben wird. Die neuere Wirtschaftsforschung hat längst die kurzfristigen Kosten der Preisstabilitätspolitik bestätigt, die Debatte über die anhaltenden Kosten von ‚Null-Inflationsraten‘ ist nachträglich entbrannt,¹ und es besteht immerhin die Hoffnung, dass daraus für die Zukunft gelernt werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte im Zusammenhang mit der Finanzpolitik einerseits sehr vorsichtig mit neuen Mythen umgegangen werden, andererseits zeigt das vorangestellte Zitat, dass ein Blick in die finanzpolitische Dogmengeschichte ebenfalls dahingehend mahnt, dass Wissen gelegentlich verloren gehen kann.

Die Diskussion um die Haushaltskonsolidierung im Allgemeinen und die budgetären Null-Defizite im Speziellen ist zweifellos auf der Grundlage steigender Staatsverschuldung in vielen westlichen Demokratien im Zeitalter des ‚Keynesianischen Wohlfahrtsstaates‘ in den siebziger und achtziger Jahren zu verstehen, als eine Interventionseuphorie die Grenzen der öffentlichen Verschuldung in den Hintergrund treten ließ und, wie James M. Buchanan (1986) befürchtete, die Normen soliden Haushaltens zu bedrohen schien.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass diese Gefahr – auf den ersten Blick – auch und in besonderem Maße in Österreich bestand. Mit der ersten Ölpreiskrise Mitte der siebziger Jahre schwenkte die österreichische Budgetpolitik auf einen über zweieinhalb Dekaden anhaltenden Defizitkurs – an

Abbildung 1: Staatsverschuldung und öffentliche Defizite in % des BIP



Quelle: Europäische Wirtschaft 68 (1999).

dieser Stelle kann allerdings noch nicht gesagt werden, ob es sich um einen intentional expansiven Kurs der Finanzpolitik gehandelt hat oder ob das anhaltende Defizit lediglich ein Reflex (im Sinne eines Residuums) der unbefriedigenden Wachstumsentwicklung oder verschlechterter Finanzierungsbedingungen war. Erstaunlich verbleibt allemal, dass die Entwicklung der Staatsschuld sich weitgehend unabhängig von der zugrunde liegenden Wirtschaftsdoktrin eines 'Austrokeynesianismus' (bis Ende der siebziger Jahre) mit seiner antizyklischen Finanzpolitik oder eines 'Austromonetarismus' (seit Beginn der achtziger Jahre) mit seiner Priorität für Budgetkonsolidierung² und auch unbeeinflusst von Regierungskonstellationen fortsetzte. Die Tatsache, dass der Mythos 'Null-Defizit' aber auch und gerade in solchen Ländern gedieh und gedeiht, deren faktische Verschuldungsentwicklung gewiss keine 'Staatsverschuldung ohne Ende' erkennen ließ – in Großbritannien etwa halbierte sich die Staatsverschuldung fast (von 80 Prozent im Jahr 1970 auf etwa 45 Prozent zu Beginn des 21. Jahrhunderts) ohne übergroße finanzpolitische Restriktionen, gleichwohl ist die Labour-Regierung unter Tony Blair ebenso auf das 'Null-Defizit' eingeschworen, wie es die Tory-Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major zumindest aus politischem Bekenntnis waren³ –, deutet darauf hin, dass mehr dahinter steckt als pure ökonomische Notwendigkeit: Mit dem Wandel der Staatskonzeption vom aktiven 'Keynesianischen Wohlfahrtsstaat' (KWS) zum aktivierenden 'Schumpeterianischen Wettbewerbsstaat' (SWS) wird Staatstätigkeit im Allgemeinen hinterfragt und einer 'Wirtschaftlichkeitsprüfung' unterzogen bzw. einer 'Unwirtschaftlichkeitsvermutung' (Staatsversagen) ausgesetzt. Haushaltskonsolidierung und das 'Null-Defizit' sind dann lediglich die Mittel zur Beschneidung der staatlichen Aktivität als Ziel⁴ – wir werden darauf später noch zurückkommen.⁵

Die besondere Brisanz des Themas für Österreich ergibt sich einerseits aus dem Regierungswechsel im Jahre 2000, andererseits aus dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 und der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU) seit dem 1.1.1999. Mit dem Regierungswechsel hat sich die Möglichkeit ergeben, die seit Jahren von führenden Politikern der neuen Regierungskoalition angemahnte Rückführung der Staatstätigkeit und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte⁶ zur Handlungsmacht zu verhelfen und als einzig denkbaren Weg in eine solide Zukunft regierungsamtlich zu vermarkten.⁷ Dabei hilft die im Stabilitäts- und Wachstumspakt (siehe Kasten 1) festgelegte restriktive Finanzpolitik, die den Teilnehmern der Euro-Zone unter Sanktionsandrohung abverlangt wird – schließlich kann man sich immer darauf berufen, dass ein Verstoß gegen die Politik des ‚Null-Defizits‘ den Interessen Österreichs auf EU-Ebene schade. Was auch immer binnenwirtschaftlich argumentiert werden kann, vor dem Hintergrund der österreichischen Einbindung in die E(W)U ist dann nicht mehr alles denk- und diskutierbar. *‘Tying one’s hands’* heißt diese Strategie, die nicht eben für eine große Überzeugungskraft der eigenen Argumente (aus Sicht der Null-Defizit-Befürworter) und die eigene finanzpolitische Standhaftigkeit spricht.

Obwohl der SWP in seiner gegenwärtigen Form schwere Unzulänglichkeiten aufweist – so wird nicht zwischen einzelstaatlichen Entwicklungsunterschieden und realwirtschaftlichen Konvergenzbedingungen unterschieden (s. Irland als Beispiel eines erfolgreichen Konvergenzprozesses), vor allem aber reflektiert der SWP nicht die Erfordernisse einer kooperativen Wirtschaftspolitik, wie sie für einen erfolgreichen Makrodialog im Rahmen des ‚Kölner Prozesses‘ gestellt sind⁸ –, soll er doch hier als Referenz nationaler Finanzpolitik nicht infrage gestellt werden. Es geht also nicht darum, der Frage nachzugehen, ob der SWP eine für Österreich sinnvolle Haushaltspolitik reguliert, sondern vielmehr darum, die Konsequenzen einer Politik des ‚Null-Defizits‘ nachzuspüren, die der SWP ebenso zu erfordern scheint wie die haushaltspolitischen Vorstellungen der gegenwärtigen Regierungskoalition.

2. Finanztheorie und öffentliches Defizit – eine Zusammenschau

Zweifelloos erwartet man von der Wirtschaftswissenschaft eine klare Antwort auf die Frage nach den ökonomischen Konsequenzen von ‚Null-Defiziten‘ als haushaltspolitische Richtlinien. Da es sich bei der Wirtschaftswissenschaft aber um eine multiparadigmatische Disziplin – ganz grob lässt sich zwischen einer marktoptimistischen neo-walrasianischen ‚Allgemeinen Gleichgewichtstheorie‘ und einer interventionsoptimistischen postkeynesianischen (Un-)Gleichgewichtstheorie unterscheiden – handelt, müssen diese Erwartungen enttäuscht werden. Unser Vorgehen muss deshalb zunächst einmal darin bestehen, die ‚Null-Defizit-Hypothese‘ auf Grundlage der unterschiedlichen Paradigmen zu untersuchen, und dann, in einem zweiten Schritt, nach Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Beurteilung

Kasten 1: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) des Amsterdamer Vertrags

Im Vertrag von Maastricht sind einige Konvergenzkriterien benannt worden, an deren Einhaltung die Teilnahme an der EWU gebunden wurde. Neben einem Zins- und einem Inflationsratenkriterium war dies die Vorgabe eines absoluten Schuldenstandskriteriums – 60 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) – und einer laufenden Netto-Neuverschuldung – 3 Prozent des BIP. Bei beiden *Benchmarks* handelte es sich um langfristige, überzyklische Durchschnittsgrößen. Hintergrund dieser finanzpolitischen Vorgaben war die Befürchtung, dass eine rein marktliche Sanktion (z.B. durch höhere Risikoprämien für EWU-Teilnehmerländer mit unsolidem Finanzgebaren) nicht ausreichen würde, übermäßige Defizite einzelner Teilnehmerländer zu verhindern, und dass damit die Geldpolitik der EZB unter Druck geraten könnte, einen Kurs zu fahren, der nicht mit Preisstabilität vereinbar wäre. Die Größenordnung der *Benchmarks* ergibt sich aus der Annahme eines langfristigen, durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von real 3 Prozent in der Euro-Zone und einer tolerierten Inflationsrate von 2 Prozent: Unter diesen Bedingungen lässt sich ein Schuldenstand der öffentlichen Haushalte von 60 Prozent – zufälligerweise etwa der aktuelle Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Maastrichter Vertrags – mit einer durchschnittlichen Netto-Neuverschuldung von 3 Prozent dauerhaft stabilisieren.

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 wird das ‚Verfahren bei übermäßigem Defizit‘ für die Zeit nach Inkrafttreten der Währungsunion präzisiert und verschärft: Eine Schuldenquote von 60 Prozent gilt weiterhin als *Benchmark* einer ‚optimalen Schuldenquote‘, 3 Prozent Netto-Neuverschuldung in den laufenden Haushalten wird aber nun als Obergrenze festgeschrieben, die sanktionsfrei nur überschritten werden darf, wenn das EWU-Teilnehmerland eine scharfe Rezession mit einem negativen Wirtschaftswachstum von mindestens –2 Prozent durchläuft. Wird diese Obergrenze ohne entsprechende Rezession überschritten, so werden automatisch zinslose Einlagen bei der EZB fällig, die nach zweijähriger Dauer des ‚übermäßigen Defizits‘ in eine entsprechende Geldstrafe umgewandelt werden können. Hat die Rezession eines Teilnehmerlandes eine Größenordnung von –0,75 bis –2 Prozent, so muss die Sanktion im Falle der Überschreitung der 3 Prozent-Marke mehrheitlich durch die Teilnehmer der Euro-Zone beschlossen werden, fällt also nicht automatisch an. Um ein Spielen der ‚automatischen Stabilisatoren‘ über normale Konjunkturzyklen hinweg uneingeschränkt zu lassen, muss deshalb mittelfristig und überzyklisch ein ‚nahezu ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher Haushalt‘ angestrebt werden. Diese Verschärfung ist zweifellos nicht durch die oben ausgeführte ökonomische Argumentation gedeckt. Gemeint ist jedenfalls der ‚öffentliche Haushalt‘ in seiner gesamtwirtschaftlichen Dimension, d.h. er umfasst in einem föderalen System alle staatlichen Ebenen: Bund, Länder und Gemeinden. Mittelfristige und überzyklische Defizite einer Ebene müssen folglich durch kompensierende Überschüsse auf einer anderen Ebene ausgeglichen werden.

Die noch im Maastrichter Vertrag erwähnte absolute Höhe der Staatsverschuldung – 60 Prozent des BIP – spielt für die aktuelle Haushaltspolitik nach dem SWP keine herausragende Rolle mehr, sie kann lediglich als politisch bestimmte Obergrenze der öffentlichen Verschuldung interpretiert werden, deren Überschreiten einen Konsolidierungskurs auslöst, deren Unterschreiten allerdings auch finanzpolitischen Handlungsspielraum beschreibt. Die Europäische Kommission legt allerdings Wert darauf, dass sich der Grad der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze in den Konsolidierungsbemühungen der betroffenen EU-Mitglieder spiegelt.

zu fahnden, die eine abgewogene Beurteilung ermöglicht. Dazu wird es notwendig sein, die Annahmen und Grundstrukturen der Paradigmen explizit zu machen, unter denen die – im Zweifelsfalle recht unterschiedlichen – Wirkungen staatlicher Haushaltspolitik hergeleitet werden.

2.1 Öffentliche Haushaltspolitik im neo-walrasianischen Paradigma

Auf Grundlage des neo-walrasianischen Paradigmas (s. Kasten 2) muss unterschieden werden zwischen jenen Ansätzen, die kurz- wie langfristig die Ineffektivität der Finanzpolitik reklamieren – d.h. jegliche Auswirkungen der Finanzpolitik im Allgemeinen und öffentlicher Verschuldung im Speziellen auf reale Größen in einem stabilitätspolitischen Sinn negieren –, und solchen, die kurzfristige realwirtschaftliche Effekte zulassen. Die Differenz geht im Wesentlichen darauf zurück, inwieweit es den Wirtschaftsakteuren unterstellt wird, 'rationale Erwartungen' bilden zu können.

2.1.1 Die Politikineffektivitäts-Hypothese: das 'Say'sche Theorem' öffentlicher Haushalte

Eine extreme Variante des neo-walrasianischen Paradigmas stellt die Theorie rationaler Erwartungen (RE) dar, die unter heroischen Annahmen beschreibt, dass sich eine Volkswirtschaft zu jedem Zeitpunkt im Gleichgewicht aller Teilmärkte befindet – selbst Konjunkturzyklen werden dann zu einem Gleichgewichtsphänomen. Bei den heroischen Annahmen handelt es sich – neben den grundsätzlich gültigen Annahmen der walrasianischen Theorie – um die Vorstellung, alle Wirtschaftssubjekte verhielten sich in dem (speziellen) Sinne 'rational', dass sie unter Kenntnis künftiger Entwicklungen (vollständige Voraussicht) jene Ausprägungen der für ihre Optimierungskalküle wichtigen Variablen erwarten, die die walrasianische Modellwelt prognostizierte. Rationalität bedeutet dann konsequent nur 'Modelltreue', impliziert allerdings ebenso konsequent die vollständige Ablehnung jeglicher stabilitätspolitischer Intervention. Es ist dann nicht schwer zu zeigen, dass unter diesen Bedingungen (und einigen weiteren Annahmen wie unendlich lang lebende Individuen) kein Unterschied für die realwirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft besteht, ob die Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. allokativer Funktion) steuer- oder kreditfinanziert werden – das sogenannte Ricardo-Äquivalenz-Theorem. Jedes öffentliche Defizit (Angebot öffentlicher Schuldverschreibungen) müsste in (vollständiger) Erwartung künftiger Besteuerung zwecks Rückzahlung und Verzinsung zu einem heutigen Konsumverzicht (Nachfrage öffentlicher Schuldverschreibungen) in exakt gleicher Höhe führen, sodass die Ergebnisse auf den anderen Märkten unbeeinflusst bleiben.⁹ Es kommt also zu einem 'Erwartungs-Crowding out' privater Nachfrage durch staatliche Defizite. Damit lassen sich zwar keine Argumente für öffentliche Verschuldung (statt Steuerfinanzierung) finden, aber auch keine objektiven Grenzen der Verschuldung beschreiben. Nicht die öffentliche Verschuldung

Kasten 2: Die Grundannahmen des neo-walrasianischen und des postkeynesianischen Paradigmas

Das *neo-walrasianische* Paradigma basiert auf dem tauschtheoretischen Modell des ‚Allgemeinen Gleichgewichts‘, wonach der Referenzpunkt des ökonomischen Systems eine allgemeine Markträumung darstellt. Nutzenmaximierende Wirtschaftssubjekte allokieren gegebene Anfangsbestände an Gütern und Produktionsfaktoren mittels Preissignalen optimal über Raum und Zeit. Dazu muss allerdings eine Reihe von Annahmen getroffen werden: vollständige Konkurrenz auf allen Märkten, vollständige Preisflexibilität, vollständige Informationen für alle Marktteilnehmer, gegebenes Einkommen (bei Vollausslastung aller Produktionsfaktoren) und ‚rationale Erwartungen‘ (d.h. die Wirtschaftssubjekte erwarten jene Entwicklung der für ihre Allokationsentscheidungen wichtigen ökonomischen Variablen, die das neo-walrasianische Modell prognostiziert; rational bedeutet also konsequent nur ‚modellkonsistent‘). Bei eingeschränkter Gültigkeit dieser Annahmen (z.B. der vollständigen Konkurrenz oder der vollständigen Information) kann es zu mehr oder weniger temporären Abweichungen vom ‚Allgemeinen Gleichgewicht‘ kommen, doch sichert das ‚Walras-Gesetz‘ (wonach Ungleichgewichte auf einzelnen Märkten immer durch spiegelbildliche Ungleichgewichte auf anderen Märkten ‚kompensiert‘ werden), dass Anpassungsprozesse mittelfristig zum Gleichgewicht zurückführen. Hieraus entsteht eine Zweiteilung des Beobachtungs- und Interventionshorizontes: Mittel- bis langfristig wirken, wenn sie nicht dauerhaft behindert werden, die Marktkräfte in optimaler Weise, kurzfristig kann ein Ungleichgewicht zu Interventionen anleiten. Wirtschaftspolitik mag also kurzfristig stabilitätspolitisch wirksam sein, wenn der wirtschaftspolitische Akteur über hinreichend Informationen verfügt und seine Maßnahmen nicht durch Gegenreaktionen der Wirtschaftssubjekte konterkariert werden – dies ist immer dann zu erwarten, wenn die wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorauszusehen sind und die Ausgangssituation einen Optimalzustand im Sinne des ‚Allgemeinen Gleichgewichts‘ darstellte. (Dann ist allerdings eine wirtschaftspolitische Intervention auch nicht erforderlich.)

Das *postkeynesianische* Paradigma basiert auf der Vorstellung einer Markthierarchie, an deren Spitze der Kredit- bzw. Vermögensmarkt steht. Alle anderen Märkte – Güter- und Faktormärkte – sind abgeleitet, die dortigen Aktionen logisch (nicht notwendigerweise auch zeitlich) den Entscheidungen auf dem Kredit- bzw. Vermögensmarkt nachgeordnet. Die Gleichgewichtsbedingung gilt lediglich für den Kredit- und die Gütermärkte, nicht aber für die Faktormärkte – ein Unterauslastungs-Gleichgewicht als langfristiger Referenzpunkt ist deshalb denkbar. Das Walras-Gesetz gilt deshalb nicht, weil die Grundannahme eines gegebenen (Vollausslastungs-) Einkommens sinnvollerweise nicht aufrechterhalten werden kann. Diese Ergebnisse setzen allerdings die Gültigkeit einiger Annahmen voraus: Unvollständige Informationen in einer nicht-ergodischen Welt lässt Unsicherheit im fundamentalen Sinne entstehen, die Wirtschaftsakteure sind risikoavers und vermögenssichernd. Unter diesen Bedingungen entsteht eine stabilitätsorientierte wirtschaftspolitische Intervention nur, wenn normative Ziele (z.B. Vollausslastung der Produktionsfaktoren) explizit formuliert werden, aufgrund der hierarchischen Stellung des Kredit- bzw. Vermögensmarktes kann Wirtschaftspolitik nur wirkungsvoll werden, wenn die Wirtschaftssubjekte (insbesondere die Vermögensbesitzer) dadurch keine Verunsicherung in ihren Bewertungskalkülen erfahren. Damit ist zwar auch eine langfristige bzw. dauerhafte Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens durchaus möglich, hydraulische Steuerungskapazität aber undenkbar.

(„Null-Defizit“), sondern die Konkurrenz um die knappen Ressourcen (d.h. Staatstätigkeit im Allgemeinen) wird dann zu einem Problem, wenn die private Ressourcenverwendung effizienter erfolgt als öffentliche Ressourcenverwendung – unter den Annahmen des walrasianischen Paradigmas ist dies immer dann der Fall, wenn nicht „Marktversagen“ diagnostiziert werden muss.¹⁰

Wenn also das „Null-Defizit“ als allgemeingültige Haushaltsregel keineswegs aus der RE-Theorie abgeleitet werden kann, so kann sie doch immerhin dazu dienen, negative realwirtschaftliche Effekte eines Abbaus der öffentlichen Verschuldung zu bestreiten, weil es nach der obigen Argumentation nun selbstverständlich zu einem „Erwartungs-Crowding in“ privater Nachfrage kommen muss. Oder anders: Dem Abbau des Angebots an öffentlichen Schuldverschreibungen steht ein Rückgang an privater Nachfrage nach öffentlichen Schuldverschreibungen in exakt gleicher Höhe gegenüber.

Die Bedeutung des „Say’schen Theorems öffentlicher Haushalte“ liegt einerseits in der Darlegung der realitätsfernen Annahmen, die eine Gültigkeit der „Politikineffektivitäts-Hypothese“ benötigt, andererseits aber in der Herausstellung der Implikationen öffentlicher Verschuldung und deren Konsolidierung im theoretischen Extrem des neo-walrasianischen Paradigmas.

2.1.2 Die kurzfristige Effektivität öffentlicher Haushaltspolitik

Die fundamentale Politikineffektivitäts-Hypothese erfährt deutliche Einschränkungen, wenn einige ihrer Annahmen aufgeweicht werden. Wird beispielsweise die Annahme dauerhaft lebender Individuen zugunsten einer realistischeren Unterstellung (zumindest) zweier endlich lebender Generationen (jung und alt) fallen gelassen, kann gezeigt werden, dass eine defizitfinanzierte öffentliche Güterbereitstellung zumindest zu intergenerativen Belastungsveränderungen – die ältere Generation wird nicht mehr in vollem Umfang für künftige Tilgungen und Zinszahlungen aufkommen müssen – und, wenn unterschiedliche Konsumneigungen angenommen werden dürfen, auch zu realwirtschaftlichen Auswirkungen (Veränderung des Wachstumspfades) führen kann. Andererseits würde eine vollständig steuerfinanzierte Versorgung zumindest mit langlebigen öffentlichen Gütern (z.B. öffentliche Infrastruktur) zu einer Belastungsverchiebung zuungunsten der älteren Generation führen, die einerseits die Äquivalenz von Nutzung und Ressourcenbereitstellung gefährdet, andererseits über Angebotseffekte (Reduktion des Arbeitsangebotes) negative realwirtschaftliche Effekte zeitigt.

Wird hingegen die Annahme anhaltenden Gleichgewichts zugunsten temporärer Ungleichgewichtszustände auf verschiedenen Märkten abgemildert – also zumindest eine zyklische Entwicklung als Ungleichgewichtsphänomen zugelassen –, dann kann antizipierte wie nicht-antizipierte öffentliche Haushaltspolitik durch ihre Verschuldungsbereitschaft jene Ein-

kommensentstehung verstetigen, die eine temporäre Unterauslastung der vorhandenen Produktionsfaktoren verhindert – allerdings muss gleichzeitig sichergestellt sein, dass der durch Multiplikator- und Akzeleratorprozesse ausgelöste konjunkturelle Aufschwung gleichermaßen durch die Bereitschaft der öffentlichen Hand zum Schuldenabbau derart gebremst wird, dass es nicht zum Überauslastungs- bzw. inflationären Ungleichgewicht kommt. Voraussetzung für das Entstehen solcher Ungleichgewichte ist allerdings die Aufgabe der Annahme vollständiger Informationen und vollständiger Preisflexibilität – gewiss eine Annäherung an die Bedingungen der realen Welt.

Nun wird die stabilitätspolitisch motivierte Defizitfinanzierung der öffentlichen Hand durch das Ausmaß der konjunkturellen Ungleichgewichte bestimmt. Allerdings spricht die so begründete temporäre Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Hand nicht gegen die ‚Null-Defizit-Regel‘ als langfristig gültige Haushaltsbeschränkung. Wohl aber lässt sich ein ständig ausgeglichener Haushalt genauso wenig begründen wie ein Abbau der Staatsverschuldung – als Definition der Konsolidierung – zweifelsfrei ohne negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft bleiben wird. Nur wenn die Konsolidierung und ihre Auswirkungen auf die zukünftige Besteuerung erwartet (und als glaubwürdig eingeschätzt) wird, ist ein ‚*Crowding in*‘ privater Nachfrage als Ersatz für den staatlichen Nachfrageausfall vorstellbar.

2.1.3 Die ‚Goldene Regel‘ öffentlicher Verschuldung als Handlungsmaxime des neo-walrasianischen Paradigmas

Zweierlei lässt sich ohne Zweifel im Rahmen des neo-walrasianischen Paradigmas festhalten: Es gibt keine absolute Grenze der Verschuldung, und die ‚Null-Defizit-Regel‘ dürfte in einer Vielzahl von vorstellbaren Situationen die wirtschaftliche Stabilität und Dynamik gefährdende Effekte aufweisen. Aus stabilitätspolitischer Sicht bedarf es einer Verschuldungsmöglichkeit der öffentlichen Haushalte, die durch den Grad der temporären Abweichung vom Vollaustausgleichgewicht bestimmt wird, aus alloktionstheoretischer Sicht ist eine Verschuldung im Rahmen der Bereitstellung langlebiger öffentlicher Güter – Investitionen – angezeigt. Insbesondere wenn eine Komplementarität zwischen privater und öffentlicher Investition unterstellt wird, kann die (teilweise) defizitfinanzierte öffentliche Investition als jene ‚Goldene Regel‘ der staatlichen Verschuldung angesehen werden, die nicht nur die intergenerative Belastung ausgleicht, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Potential erweitert (dynamische Effizienz). Die dauerhafte Durchsetzung eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts kann deshalb im neo-walrasianischen Paradigma nur als suboptimale Finanzierungsregel angesehen werden.

Als temporäres Phänomen der Haushaltskonsolidierung mag das ‚Null-Defizit‘ dann allerdings ohne negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft bleiben, wenn einerseits damit kein Unterbleiben öffentlicher Investitionen

impliziert ist, andererseits die Maßnahmen entsprechende Erwartungseffekte (*'Crowding in'* privater Nachfrage) auslösen – neuere Forschungen im neo-walrasianischen Paradigma¹¹ reklamieren, dass dies eher der Fall sein wird, wenn die Konsolidierung mittels (konsumtiven) Ausgabenkürzungen als durch Steuererhöhungen erfolgt.

2.2 Öffentliche Haushaltspolitik im postkeynesianischen Paradigma

Im Gegensatz zum neo-walrasianischen Paradigma geht das postkeynesianische Paradigma nicht von der Existenz eines singulären Zustandes (das allgemeine Gleichgewicht) als langfristigem Referenzpunkt der Dynamik marktlich koordinierter Ökonomien aus, sondern beschreibt multiple Gleichgewichtssituationen bei unterausgelasteten Ressourcen (s. Kasten 2) – wobei diese Ressourcenunterauslastung (insbesondere Arbeitslosigkeit) nicht als ‚Marktversagen‘ interpretiert werden kann, sondern das Ergebnis der Kalküle rationaler Wirtschaftssubjekte ist. Finanzpolitische Eingriffe ergeben sich nun nicht nur in allokatons- und stabilitätspolitischer, sondern auch in wachstumspolitischer Hinsicht (Vollauslastung der Produktionsfaktoren). Wenn es aber gelingt, den Wachstumspfad der Volkswirtschaft insgesamt und dauerhaft zu verändern, entsteht Raum für Selbstfinanzierungseffekte der Finanzpolitik und eine Zurückweisung der ricardianischen Äquivalenz: Wenn eine defizitfinanzierte staatliche Güterbereitstellung die volkswirtschaftliche Einkommensbildung und, daraus ableitbar, das Steueraufkommen dauerhaft erhöht, muss ein rationales Wirtschaftssubjekt keineswegs mit einer steigenden künftigen Besteuerung rechnen, für die er bereits heute sein Ausgabeverhalten einschränken müsste. Die Größenordnung des Selbstfinanzierungseffektes öffentlicher Defizite hängt allerdings einerseits von der Art der öffentlichen Güterbereitstellung – investiv oder konsumtiv –, andererseits von den Reaktionen interdependenter Politikbereiche (der Lohn- und Geldpolitik) ab – die Erwartungseffekte des ricardianischen Äquivalenztheorems sind also im postkeynesianischen Paradigma nur dann realistisch, wenn der realwirtschaftliche Impakt als unzureichend empfunden wird, ein direktes *'Crowding out'* privater Nachfrage setzt Reaktionen der Lohn- und Geldpolitik voraus.

Unter diesen Bedingungen wird die Unterscheidung zwischen strukturellem und gesamtwirtschaftlichem Defizit gewichtig (vgl. Kasten 3), ergibt sich doch letzteres lediglich als Residuum der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, während das strukturelle Defizit die eigentliche Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Hand ohne wachstumsbedingte Selbstfinanzierungseffekte beschreibt. Zur Bestimmung eines optimalen öffentlichen Defizits reicht aber die Bedingung eines positiven Wachstumsimpulses nicht aus, sondern bedarf es eines Nachhaltigkeitskriteriums der Haushaltspolitik,¹³ denn die betrachtete finanzpolitische Intervention hat ja nicht nur – wie bereits angesprochen – temporären, konjunkturpolitischen Charakter. Hierzu wollen wir erst im nächsten Abschnitt einige Ausführungen machen.

Kasten 3: Strukturelle und konjunkturelle Defizite

In der Literatur wird häufig zwischen aktiver und passiver Verschuldung oder auch zwischen strukturellen und konjunkturellen Defiziten unterschieden. Die passive Verschuldung speist sich aus dem ‚Spielen der automatischen Stabilisatoren‘, d.h. aus dem automatischen, durch keine diskretionäre Maßnahme ausgelösten Auseinanderfallen von rückläufigen Steuereinnahmen und steigenden Staatsausgaben (gesetzlichen Transfers) im konjunkturellen Abschwung. Die Automatik dieses Prozesses ermöglicht es, von den Intentionen des staatlichen Akteurs abzusehen. Aktive Verschuldung hingegen setzt ein intentionales, diskretionäres Verhalten des Staates voraus.

Das ‚Spielen der automatischen Stabilisatoren‘ führt zu konjunkturellen Defiziten im Abschwung und zu spiegelbildlichen Überschüssen im Aufschwung. Bereinigt man den öffentlichen Haushaltssaldo um diese konjunkturellen (automatischen) Einflüsse, so erhält man einen Saldo – Defizit oder Überschuss –, der als anhaltend, intentional und aktiv beeinflusst angenommen werden kann: das strukturelle Defizit bzw. Überschuss. Das gesamtwirtschaftliche Defizit (bzw. der Überschuss) ergibt sich aus der Summe von strukturellem und konjunkturellem Saldo.

Solange angenommen werden kann, dass das strukturelle Defizit keinen Einfluss auf die Auslastung der Ressourcen hat – wie es die Rationale-Erwartungs-Neoklassik sogar kurzfristig, die weniger rigide walrasianische Theorie aber zumindest langfristig unterstellt –, bewegen sich strukturelles und gesamtwirtschaftliches Defizit in die gleiche Richtung, ein Abbau des strukturellen Defizits impliziert einen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Defizits. Sobald aber das strukturelle Defizit zu einer Veränderung der Auslastung der Ressourcen führen kann – wie vom Postkeynesianismus angenommen –, kann ein steigendes strukturelles Defizit zu einem sinkenden gesamtwirtschaftlichen Defizit oder umgekehrt ein sinkendes strukturelles Defizit zu einem steigenden gesamtwirtschaftlichen Defizit führen – dies ist das sogenannte ‚Schuldenparadoxon‘.¹²

Zweifellos lässt sich die ‚Null-Defizit-Regel‘ auch auf Grundlage des postkeynesianischen Paradigmas nicht als sinnvolle Finanzpolitik rechtfertigen. Mehr noch als das neo-walrasianische Paradigma eröffnen sich im postkeynesianischen Modell Notwendigkeiten für eine defizitfinanzierte Intervention – allerdings ist nicht das gesamtwirtschaftliche budgetäre Defizit als reine Residualgröße von entscheidender Bedeutung, sondern die Aktivität der Haushaltspolitik, die sich mit Hilfe des strukturellen Defizits messen lässt. Ihre Begrenzung erfährt die Aktivität der öffentlichen Haushaltspolitik durch ein noch näher zu bestimmendes Nachhaltigkeitserfordernis. Unter der Annahme eines mit steigenden Ausgaben sinkenden Budgetmultiplikators lässt sich nun allerdings ein konsolidierungsoptimales Defizit (bzw. unter Umständen gar ein Überschuss) ableiten, das vom beschäftigungsoptimalen, nachhaltigen Defizit abweicht¹⁴ – eine ‚Null-Defizit-Regel‘ kann also im postkeynesianischen Paradigma kaum ohne realwirtschaftliche Auswirkungen, insbesondere Beschäftigungsverluste, durchgesetzt werden, mag aber als Mittel der Haushaltskonsolidierung (temporär) erforderlich sein.

3. Haushaltskonsolidierung – Mittel oder Ziel?

Als dauerhaft gültige Haushaltsregel kann sich die Vorstellung eines ausgeglichenen Budgets, eines ‚Null-Defizits‘ also, offensichtlich nicht auf die einschlägigen Modelle der Wirtschafts- und Finanztheorie stützen. Es bleibt deshalb zu untersuchen, ob es sich dann vielleicht um eine sinnvolle, allerdings nur temporär geltende Konsolidierungsregel handeln mag, die den häufig beschworenen Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Haushalte Rechnung trägt. Dazu müssen wir allerdings zunächst einige Überlegungen zur Konsolidierungsnotwendigkeit anstellen.

Wir finden in der finanzwissenschaftlichen Literatur zwei Interpretationen für haushalterische Konsolidierung, die nicht notwendigerweise in Übereinstimmung zu bringen sind: (a) Die OECD (1996) definiert Konsolidierung als den dauerhaften Abbau der strukturellen Neuverschuldung, setzt also auf die Defizitquote als Kriterium für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Hieraus kann aber schnell eine zirkuläre Argumentation entstehen, wenn Konsolidierung mit Blick auf das anzustrebende ‚Null-Defizit‘ begründet wird, das ‚Null-Defizit‘ wiederum als Konsolidierungsregel verkauft wird. (b) Die Finanztheorie (vgl. Kasten 3) hat sich deshalb darauf konzentriert, Konsolidierung als einen Abbau der Schuldenquote bzw. die Herstellung eines ‚Primärdefizits‘ zu definieren, das mit einer stabilen, nachhaltigen Schuldenquote vereinbar ist.

Im neo-walrasianischen Paradigma sind die beiden Interpretationen von Konsolidierung allerdings durchaus kompatibel: Wenn angenommen werden kann, dass die BIP-Wachstumsrate mittel- bis langfristig unabhängig vom Kurs der Haushaltspolitik ist, so impliziert die Reduktion der Schuldenquote eine Reduktion von Neuverschuldung und Primärdefizit (s. Gleichungen (2) und (3) im Kasten 4). In diesem Falle wäre die Reduktion der Defizitquote das Mittel zur Erreichung des Konsolidierungszieles: Reduktion der Schuldenquote. Jetzt müsste allerdings noch begründet werden, weshalb die Schuldenquote zu senken ist – die Konsolidierungsnotwendigkeit drängt sich nicht ohne weiteres auf. Das neo-walrasianische Paradigma gibt hierfür nur eine plausible Erklärung: Die intergenerative Lastenverschiebung der öffentlichen Güterbereitstellungen zugunsten der künftigen Generation(en). Und mit der einigermaßen seltsamen Begründung der höheren Glaubwürdigkeit werden Kürzungen der konsumtiven Ausgaben (Personal- und Sozialaufwand) für wirkungsvollere Konsolidierungsmaßnahmen gehalten als die Erhöhung der Steuerlast oder die Kürzung investiver öffentlicher Ausgaben.

Etwas anders sieht es im postkeynesianischen Paradigma aus, wo eine Unabhängigkeit der BIP-Wachstumsrate vom finanzpolitischen Kurs keineswegs unterstellt werden kann: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mittels Reduktion der strukturellen Defizite muss nun dann nicht zu einer Konsolidierung im Sinne einer Reduktion der Schuldenquote führen, wenn die Defizitquote unter die konsolidierungsoptimale Defizitquote fällt – oder anders: Wenn die Reduktion der staatlichen Defizite

Kasten 4: Einige finanzarithmetische Zusammenhänge

Evsey Domar (1944) hat auf einige simple finanzarithmetische Grundzusammenhänge aufmerksam gemacht, die zur Konstruktion eines Nachhaltigkeitskriteriums noch gebraucht werden: In einer wachsenden Volkswirtschaft ist nicht die Tatsache einer wachsenden nominellen Verschuldung von Bedeutung, sondern das Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft: Wir wollen annehmen, dass eine bestehende Verschuldung (D) ohne Tilgung fortbestehen bleiben soll. Solange die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (g) größer oder gleich dem Zinssatz (i) der öffentlichen Verschuldung ist, verbleibt die Verschuldungsquote (D/Y) unverändert oder sinkt sogar, obwohl die nominelle Verschuldung beständig wächst:

$$(1) \quad \Delta(D/Y) = i - g$$

$$(1a) \quad \text{wenn } i = g, \text{ dann } \Delta(D/Y) = 0$$

Man kann also sagen, dass Konsolidierungsbedarf nur besteht, sobald die nominelle Verzinsung der öffentlichen Schuld die nominelle Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes überschreitet. Dieser Konsolidierungsbedarf wird erst richtig deutlich, wenn wir zwischen Neuverschuldung und ‚Primärdefizit‘ unterscheiden. Die Neuverschuldung (S/Y), die mit einer stabilen Verschuldungsquote einhergeht, ergibt sich aus dem Produkt der BIP-Wachstumsrate und der zu stabilisierenden Verschuldungsquote:

$$(2) \quad S/Y = g(D/Y)$$

Soll z.B. eine Schuldenquote von 60% bei einem BIP-Wachstum von nominell 5% stabilisiert werden, ist eine Defizitquote von 3 % möglich. Für die tatsächlichen Gestaltungsspielräume der Haushaltspolitik von größerer Aussagekraft ist allerdings die Primärdefizitquote (S_p/Y), die die Neuverschuldungsquote beschreibt, die nach Abzug der Zinszahlungen verbleibt:

$$(3) \quad S_p/Y = (i - g)(D/Y)$$

$$(3a) \quad S_p/Y = 0, \text{ wenn } i = g$$

Wenn also die Verzinsung der öffentlichen Schuld gerade der BIP-Wachstumsrate entspricht, muss der Primärhaushalt ausgeglichen sein. Wenn i größer sein sollte als g , muss gar ein Primärüberschuss erwirtschaftet werden.

Wenn allerdings angenommen wird, dass die Verzinsung der Staatsschuld dauerhaft über der BIP-Wachstumsrate liegt und ein Primärüberschuss nicht dauerhaft erzeugt werden kann, dann wächst, sobald wir ein positives BIP-Wachstum unterstellen, die Verschuldungsquote nicht etwa gegen Unendlich, sondern nähert sich einer Höchstgrenze an, die sich durch das Verhältnis von i/g bestimmen lässt.

Eine Haushaltskonsolidierung erfolgt, wenn $\Delta(D/Y) < 0$. Dies bedeutet

$$(4) \quad (D_1 - D_0) / (Y_1 - Y_0) < 0$$

$$(4a) \quad [(G_1 - tY_1) - (G_0 - tY_0)] / (Y_1 - Y_0) < 0$$

$$(4b) \quad [(iD_0 + C_{ST,1} + C_{I,1} - tY_1) - (iD_0 + C_{ST,0} + C_{I,0} - tY_0)] / (Y_1 - Y_0) < 0$$

mit $C_{ST,j}$ = öffentlicher Konsum zum Zeitpunkt j ; $C_{I,j}$ = öffentliche Investitionen zum Zeitpunkt j ; tY_j = Steuereinnahmen zum Zeitpunkt j .

Die Konsolidierung kann also erfolgen, wenn (ceteris paribus, d.h. unter der Annahme der Unveränderlichkeit der anderen Parameter)

- eine Senkung des Zinssatzes i auf die öffentliche Staatsschuld eintritt,
- eine Erhöhung des Steuersatzes t zugelassen wird,
- eine Senkung des öffentlichen Konsums C_{ST} erzielt wird,
- eine Senkung der öffentlichen Investitionen C_I vorgenommen wird.

Von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der Konsolidierung ist offensichtlich die Gültigkeit der Ceteris-Paribus-Annahme, denn sobald eine der vier dargelegten Maßnahmen Auswirkungen auf das Sozialprodukt Y hat, wird das Gesamtergebnis zweifelhaft (s. Kasten 3).

mittels negativer Multiplikator- und Akzeleratoreffekte überproportional auf das BIP-Wachstum durchschlägt, dann mag die Verschuldungsquote sogar steigen und mithin konträre Ergebnisse zeitigen. Aufgrund der höheren Multiplikatoren dürfte dies bei Kürzung der investiven Mittel eher der Fall sein als bei einer Kürzung konsumtiver öffentlicher Ausgaben – ein Konsolidierungsverhalten, wie es in der jüngeren Vergangenheit in allen europäischen Staatshaushalten üblich war.¹⁵ Im postkeynesianischen Paradigma kann das Konsolidierungsziel ‚Reduktion der Staatsschuldenquote‘ also nicht ohne weiteres durch das Zwischenziel ‚Reduktion des strukturellen Defizits‘ ersetzt werden. Im Gegenteil: Ein zu niedriges strukturelles Defizit – insbesondere wenn es mit einer Kürzung der öffentlichen Investitionen einhergeht – kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ebenso gefährden wie ein zu hohes strukturelles Defizit.

Ob die ‚Null-Defizit-Regel‘ also eine sinnvolle Konsolidierungsstrategie darstellt, hängt von der Definition des Begriffs Konsolidierung und der Wahl des theoretischen Modells ab. Weniger umstritten aber ist wohl, dass einerseits die Kosten der Konsolidierung (insbesondere im Sinne von Wachstums- und Beschäftigungsverlusten) und andererseits die Begründung der Konsolidierungsnotwendigkeit (die intergenerative Lastenverschiebung) einer breiteren öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden sollten, denn es handelt sich hierbei um politische, keinesfalls ökonomische Festlegungen. Die theoretisch sehr einseitige, gleichwohl ökonomisch widersinnige Gleichsetzung von ‚Null-Defizit‘, Haushaltskonsolidierung und nachhaltiger Finanzpolitik legt den Schluss nahe, dass es hier nicht in erster Linie um die Umsetzung eines wirtschaftspolitischen Zieles geht, sondern die Einsetzung eines Eigenzweckes: Entweder spiegelt die am ‚Null-Defizit‘ orientierte Konsolidierungsstrategie ein Stück ‚Symbolpolitik‘ – nicht die tatsächlichen ökonomischen Wirkungen sind wichtig, sondern die damit verbundene Konnotation einer verantwortungsvollen, soliden Politik – wider oder es wird damit ein anderes, explizit nicht genanntes Ziel verfolgt: Es geht nicht in erster Linie um die Staatsverschuldung, sondern um den Interventionsstaat keynesianischer Prägung¹⁶ – zumindest sollten diese polit-ökonomischen Erwägungen ebenfalls (wieder) stärker in die öffentliche Diskussion einfließen.

4. Null-Defizit, optimale Neuverschuldung und ‚Stabilitäts- und Wachstumspakt‘ – eine abschließende Einschätzung

Wir haben eingangs darauf verwiesen, dass das ‚Null-Defizit‘ der wirtschaftspolitischen Grundüberzeugung der die neue österreichische Bundesregierung tragenden Parteien ebenso entspricht, wie es den politischen Akteuren in Österreich quasi von außen mittels Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) durch Beitritt zur Europäischen Währungsunion verpflichtend vorgegeben wird. Es sollte nicht das Anliegen dieser Ausführungen sein, den SWP in Frage zu stellen, indem die dort festgeschriebene Finanzpolitik des ‚ausgeglichenen Haushalts‘ als ökonomisch

nur schwer begründbar eingeschätzt wurde. Vielmehr wird der SWP als politisches Faktum eines ‚*tying one's hands*‘ akzeptiert – der Implikation einer höheren politischen denn ökonomischen Logik des ‚Null-Defizits‘ und des SWP können wir uns an dieser Stelle allerdings nicht entziehen. Die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen einer solchen ‚politischen Symbolik‘ können wir gleichwohl nicht unerwähnt lassen, um gegebenenfalls einen ökonomisch vernünftigen Umgang mit dem SWP zu ermöglichen (vgl. Kasten 5). Was hier nicht geleistet werden kann, ist eine polit-ökonomische Beantwortung der Frage, weshalb eine gesamtwirtschaftlich durch alle Theorieschulen als zweifelhaft erachtete finanzpolitische Regel dennoch zur bestimmenden wirtschaftspolitischen Leitregel eines zusammenwachsenden Europa werden konnte.

Wir wollen auch nicht den Eindruck erwecken, dass Haushaltskonsolidierung unter keinen Umständen vernünftig und temporär ausgeglichene oder gar überschüssige öffentliche Haushalte in jedem Falle zu vermeiden seien: Die neoklassisch-monetaristische Theorie liefert die intergenerative Lastenverteilung als Argument, die postkeynesianische Theorie stellt auf die Notwendigkeit der Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte ab¹⁸ – in beiden Fällen aber ist entscheidend, dass die Konsolidierung nicht zulasten der öffentlichen Investitionen geschehen darf, weil einerseits deren Finanzierung späteren Generationen zugemutet werden kann (Neoklassik), andererseits deren Einkommensmultiplikator groß genug sein kann, um ein Zielerreichung – die Haushaltskonsolidierung – zu verhindern (Postkeynesianismus). Bei aller Unterschiedlichkeit der paradigmatischen Ansätze im Detail und in den wirtschaftspolitischen Implikationen, so ist sich doch die ökonomische Zunft über alle Schulengrenzen hinweg einig, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben von großer Bedeutung ist (*‘structure matters’*) und eine *investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte*¹⁹ – im Rahmen der Nachhaltigkeit – deshalb nicht nur erlaubt, sondern sogar im Sinne einer Wachstums-, Beschäftigungs- und (Lasten-)Verteilungsoptimierung angezeigt ist. Der EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt müsste deshalb nicht außer Kraft gesetzt werden, sondern die Berechnung der öffentlichen Verschuldung lediglich um die investiven Ausgaben bereinigt werden – entsprechende wissenschaftliche Konzeptionen existieren seit einiger Zeit,²⁰ politische Überlegungen gibt es in einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union ebenfalls. Die Republik Österreich sollte diese Initiativen unterstützen.

Anmerkungen

*Dieser Artikel basiert auf einer Ausarbeitung für die Arbeitsgruppe ‚Budget‘ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.

¹ Vgl. z.B. Wyplosz (2001) und Akerlof et al. (1996).

² Für die Begrifflichkeiten s. Unger (1990).

³ Zum Thatcherismus, der britischen Variante der Angebotspolitik, gehört natürlich auch eine restriktive, auf Ausgabenreduktion bedachte Finanzpolitik. Tatsächlich aber betrieb der Schatzkanzler Lawson Ende der 1980er Jahre eine weitaus expansivere Finanzpolitik als

Kasten 5: Gesamtwirtschaftliche Effekte einer ‚Null-Defizit‘-Politik

Fast einhellig kommen empirische Studien zu dem Ergebnis, dass die Politikineffektivitäts-Hypothese des ricardianischen Äquivalenztheorems zurückzuweisen ist. Je nach paradigmatischem Ansatz legen die empirischen Arbeiten und ökonometrischen Simulationsmessungen zumindest einen kurzfristigen (Neoklassik) oder gar langfristigen, positiven Einfluss öffentlicher Defizite auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung nahe. An dieser Stelle ist es angezeigt, auf den so genannten ‚*simultaneity bias*‘ zu verweisen:

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer finanzpolitischen Maßnahme sind überlagert von der zyklischen Bewegung der Konjunktur einer Volkswirtschaft. Die ‚Erfolge‘ expansiver Finanzpolitik erscheinen dann besonders groß und die ‚Kosten‘ einer Konsolidierungsstrategie besonders gering, wenn ein zugrunde liegender Konjunkturaufschwung seine Wirkung entfaltet. Das gesamtwirtschaftliche Umfeld ist also durchaus von Bedeutung für die Bewertung der öffentlichen Finanzpolitik. In ökonometrischen Modellen wird dieser Überlegung Rechnung getragen, indem die finanzpolitischen Impulse mit einer sogenannten ‚Basislösung‘ verglichen werden, die den Konjunkturverlauf ohne diese Impulse abbildet. Ein negativer Impakt finanzpolitischer Konsolidierung zum Beispiel bedeutet dann nicht, dass das Wirtschaftswachstum ein negatives Vorzeichen tragen muss, sondern lediglich, dass das Wachstum der Basislösung unterschritten wird.

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) errechnete mit seinem als keynesianisch beschriebenen ökonometrischen Makromodell¹⁷ einen Einkommensmultiplikator öffentlicher Investitionen von etwa 1,5, während der Einkommensmultiplikator öffentlichen Konsums nur bei etwa 0,8 liegt. Damit ließe die Erhöhung der öffentlichen Investition die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik (Annahme: Stabilisierung der Maastricht-Schuldenquote von 60%) ungefährdet, eine Reduktion der öffentlichen Investitionen dürfte aufgrund des negativen Einkommenseffektes kaum zu einer Konsolidierung (Abbau der Schuldenquote) beitragen. Anders sieht es aus, wenn der öffentliche Konsum verändert wird: Eine Erhöhung gefährdet die Nachhaltigkeit, eine Senkung würde zweifellos zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beitragen, allerdings zumindest kurzfristig Beschäftigung und Wachstum kosten. Auch allgemeine Steuersenkungen oder Subventionserhöhungen stehen in der Effektivität hinter investitionsorientierter Kreditfinanzierung zurück.

Eine Reduktion der strukturellen Netto-Neuverschuldung Österreichs um etwa 2 Prozentpunkte des BIP, wie es eine dogmatische Auslegung des SWP oder eine kritiklose Verfolgung einer ‚Null-Defizit‘-Politik verlangte, würde zu einer Reduktion des österreichischen BIP in Größenordnungen von 1,5-3,0 Prozentpunkten bedeuten – je nachdem, ob konsumtive oder investive Ausgaben davon betroffen wären oder Steuererhöhungen zur Konsolidierung genutzt würden. Ein besseres Ergebnis wäre allenfalls zu erwarten, wenn die bisherige Finanzpolitik von den Wirtschaftssubjekten als nicht-nachhaltig eingeschätzt würde und eine (temporäre) Konsolidierung vermittels künftiger Steuersenkungserwartungen zu ‚*Crowding in*‘-Effekten führen würde.

beispielsweise sein deutsches Pendant, Finanzminister Theo Waigel. Dieses scheinbare Paradoxon lässt sich polit-ökonomisch mit der Notwendigkeit erklären, den Prozess der dramatisch zunehmenden Einkommensungleichheit unter der Thatcher-Regierung durch eine makroökonomisch orientierte Beschäftigungspolitik politisch stabilisieren zu müssen; vgl. Heise (1999).

⁴ Vgl. Heise (2001).

⁵ James D. Savage (1997) glaubt an eine außerökonomische Obsession der Amerikaner für ein ‚Null-Defizit‘, die ursächlich mit einer Aversion gegen überbordende Staatlichkeit in Zusammenhang stehe. Mit der allgemeinen kulturellen Hegemonie der USA mag also diese Obsession auch auf andere Länder übergreifen haben.

⁶ Vgl. z.B. Schüssel, Hawlik (1983).

⁷ Mittlerweile hat sich die Diskussion dahingehend verdichtet, den ausgeglichenen Haushalt gar als Verfassungsziel festzuschreiben.

⁸ Der EU-Makrodialog sieht eine Verhaltensabstimmung der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik vor, der SWP hingegen basiert auf der Annahme direkter Verantwortungszuweisungen an die einzelnen Politikbereiche (*Assignment*) – also gerade keine Kooperation; vgl. Heise (2001a).

⁹ Vgl. z.B. Stiglitz (1988) 44ff.

¹⁰ Unter Marktversagen werde Probleme privater Güterbereitstellung wie ‚natürliche Monopole‘, reine öffentliche Güter, Externalitäten, *Adverse-Selection*- und *Moral-Hazard*-Phänomene verstanden, die auch in der neo-walrasianischen Theorie wirtschaftspolitische Interventionen in begrenztem Umfang erforderlich machen.

¹¹ Vgl. Alesina, Perotti, Tavares (1998).

¹² Vgl. z.B. Oberhauser (1985).

¹³ Eine Haushaltspolitik kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn ihre Handlungsspielräume auch in Zukunft unverändert bleiben. Die Handlungsspielräume wiederum werden durch den sogenannten Primärhaushalt bestimmt, der die Ausgaben um die Zinszahlungen bereinigt. In diesem Sinne ist die Nachhaltigkeit eines öffentlichen Haushaltes an die Konstanz der Schuldenquote gebunden.

¹⁴ Das Auseinanderfallen von wachstumsoptimaler und konsolidierungsoptimaler Defizitquote ergibt sich aus der unterschiedlichen Zielsetzung der Haushaltspolitik. Im Falle der Wachstumsoptimierung wird die Neu-Verschuldung erst durch das Nachhaltigkeitskriterium begrenzt, bei der Konsolidierungsoptimierung hingegen bereits durch die zu maximierende Differenz zwischen realisiertem Wachstum und nachhaltiger Wachstumsanforderung; vgl. Heise (2001b).

¹⁵ Vgl. z.B. Lesch (2000).

¹⁶ Vgl. Lübke (1988) 155.

¹⁷ Vgl. Breuss, Neck, Schebeck 1993.

¹⁸ Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (s. Abb. 1) legt nahe, dass die Haushaltspolitik in den 90er Jahren insgesamt nicht als nachhaltig eingeschätzt werden kann und es deshalb – im Rahmen des SWP – einen geringen Konsolidierungs- oder Strukturänderungsbedarf (zur Steigerung des Ausgabenmultiplikators) gibt.

¹⁹ An dieser Stelle muss auf die Problematik der Abgrenzung öffentlicher Investitionen von konsumtiven öffentlichen Ausgaben hingewiesen werden: Einerseits ist die Grenzziehung – Verfügbarkeit über mehrere Perioden – nicht immer eindeutig, andererseits erfordern öffentliche Investitionen i.d.R. komplementäre Konsumausgaben (Betriebsmittel). Zur Erfüllung der Nachhaltigkeitsforderung müssen deshalb die konsumtiven Komplementärausgaben entweder durch Gebühren oder Abgaben gedeckt werden oder aber der Multiplikator des Ausgabenmixes ausreichend hoch sein.

²⁰ Vgl. Arestis, McCauley, Sawyer (2001).

Literatur

- Akerlof, G.A.; Dickens, W.T.; Perry, G.L., The Macroeconomics of Low Inflation, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1996) 1–59.
- Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1998) 197–266.
- Arestis, P.; McCauley, K.; Sawyer, M., An alternative stability pact for the European Union, in: *Cambridge Journal of Economics* 25 (2001) 113–130.
- Bruss, F.; Neck, R.; Schebeck, F., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen ökonomischen Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse, in: Holzmann, R.; Neck, R. (Hrsg.), *Konjunkturergebnisse der österreichischen Budgetpolitik* (Wien 1993) 177–248.
- Buchanan, J.M., Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms, in: Buchanan, J.M.; Rowley, Ch.K.; Tollison, R.D. (Hrsg.), *Deficits* (Oxford 1986) 180–195.
- Domar, E.D., The 'burden of debt' and National Income, in: *American Economic Review* 34 (1944) 798–827.
- Heise, A., Globalisierung, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit – Ein polit-ökonomischer Erklärungsversuch, in: v. Bülow, W. et al. (Hrsg.), *Globalisierung und Wirtschaftspolitik* (Marburg 1999) 205–232.
- Heise, A., Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: *integration* 4 (2001a) 390–402.
- Heise, A., Public deficits, budgetary consolidation and all that ... (=Arbeitspapiere zur Politischen Ökonomie und ökonomischen Bildung Nr. 3, Universität zu Köln, Köln 2001b).
- Lesch, H., Haushaltskonsolidierung in den Ländern der Europäischen Union (=IFSt-Schrift Nr. 382, Bonn 2000).
- Lübke, G., Die Staatsverschuldung im Kontext alternativer Wirtschaftspolitik (Frankfurt 1988).
- Oberhauser, A., Das Schuldenparadox, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 200 (1985) 333–348.
- OECD, The Experience with Fiscal Consolidation in OECD Countries, in: *Economic Outlook* 59 (Paris 1996) 33–41.
- Savage, J.D., The Origins of the Balanced Budget Idea in American Politics, in: Thompson, K.W. (Hrsg.), *The Budget Deficit and the National Debt* (Lanham 1997) 67–82.
- Schüssel, W.; Hawlik, J., Mehr privat – weniger Staat, Anregungen zur Begrenzung öffentlicher Ausgaben (Wien 1983).
- Stiglitz, J.E., On the Relevance or Irrelevance of Public Financial Policy, in: Arrow, K.J.; Boskin, M.J. (Hrsg.), *The Economics of Public Debt* (London 1988) 41–76.
- Unger, B., Possibilities and Constraints for National Economic Policies in Small Countries: The Case of Austria, in: *German Politics and Society* 21 (1990) 63–77.
- Wyplosz, Ch., Do We Know How Low Should Inflation Be? (=CEPR Discussion Paper No. 2722, London 2001).

Zusammenfassung

Seit den siebziger Jahren ist die österreichische Staatsschuldenquote von 17 Prozent am Bruttoinlandsprodukt auf über 60 Prozent zu Beginn des neuen Jahrhunderts gestiegen. Diese Zunahme vollzog sich weitgehend kontinuierlich über die als Austrokeynesianismus bezeichnete Periode bis Ende der siebziger Jahre ebenso wie in der Phase des Austromonetarismus seit Anfang der achtziger Jahre und damit weitgehend unabhängig von der politischen Couleur oder der Koalitionszusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung. In jedem Fall ist diese Entwicklung der Erfahrungshintergrund, vor dem die Forderung nach einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zunehmend laut wird. Als politisches Symbol dient dabei der ausgeglichene öffentliche Haushalt – das ‚Null-Defizit‘ – als Maßstab für eine als ‚solide‘ anzusehende Finanzpolitik. In diesem Beitrag werden die verschiedenen

ökonomischen Schulen dahin gehend befragt, ob ein ausgeglichener Haushalt jenseits der politischen Symbolik tatsächlich als langfristig gültige Politikregel gerechtfertigt werden kann. Das Ergebnis ist dabei eindeutig: Keine finanztheoretische Schule empfiehlt das ‚Null-Defizit‘ als langfristig optimale Haushaltsregel: Die postkeynesianische Theorie reklamiert notwendigen Interventionsspielraum für Stabilisierungszwecke, die neoklassische Theorie argumentiert mit der intergenerationalen Lastenverteilung.

Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?

Martin Kniepert, Markus F. Hofreither

1. Einleitung

Die Osterweiterung der Europäischen Union wird von Politikern oft als „Jahrhundertprojekt“ bezeichnet, um die damit zusammenhängenden umfassenden politischen, wirtschaftlichen und auch kulturellen Veränderungen anzudeuten. Trotz dieser enormen langfristigen Dimensionen dieses Vorhabens ist die tagespolitische Diskussion doch eher auf Details, darunter besonders die kurzfristige Finanzierbarkeit auf der EU-Ebene, fokussiert. Neben der Strukturpolitik spielt dabei die Agrarpolitik eine entscheidende Rolle. Einerseits verfügen die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) über ein beachtliches Agrarpotenzial, welches bei voller Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik erhebliche Budgetmittel beanspruchen würde, andererseits steuern sie jedoch aufgrund ihrer geringeren Wirtschaftskraft auf absehbare Zeit vergleichsweise wenig zum EU-Budget bei. Daraus wird teilweise die Frage abgeleitet, ob aus diesem politischen Vorhaben Finanzierungsprobleme in einer Dimension entstehen könnten, die entweder eine vorherige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Strukturpolitiken erzwingen oder aber sogar die Erweiterung insgesamt gefährden könnten.

Dazu wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe von Studien¹ veröffentlicht, die nicht unerhebliche Finanzierungsschwierigkeiten für eine Gemeinsame Agrarpolitik einer EU der 27 oder auch nur einer EU der 20 errechneten und auf eine mehr oder weniger entschiedene Reform drängten (DIW-Studie, Dresdner Bank-Studie). Diese Analysen gingen in der Regel von einer vollen Übertragung der Regional- und Agrarpolitik der EU-15 auf die Beitrittsländer aus und kamen relativ uniform zum Ergebnis, dass die Osterweiterung entweder eine räumliche Differenzierung der Agrarpolitik – und damit einen Verzicht auf die Gemeinsamkeit – notwendig mache oder es aber eine deutliche Senkung der Beitrittskosten geben müsse.

Die EU-Kommission hat in der letzten Zeit wiederholt erklärt, die Erweiterung innerhalb der durch die Finanzielle Vorausschau gegebenen Richtlinien für die Budgetentwicklung finanzieren zu können. Während die

Kommission dabei anfangs von der Annahme ausging, die Landwirte der MOEL würden keine „Ausgleichszahlungen“ erhalten, weil sie in der Regel auch keine Preissenkungen durch den Beitritt zu erwarten hätten, wurde daraus – nach zum Teil heftiger Gegenwehr der Beitrittskandidaten – eine Position, die eine geringere Höhe dieser Direktzahlungen an die Landwirte der MOEL unterstellte. Die Kommission wies aber darauf hin, dass längerfristig eine Benachteiligung der Landwirte der neuen Mitgliedsstaaten gegenüber den Landwirten der heutigen EU nicht möglich sein werde. Relativ kategorisch wurde dabei jedoch ausgeschlossen, dass Kostenprobleme aus der Osterweiterung den Anlass für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bilden könnten.

In ihrem Ende Jänner 2002 veröffentlichten „Issues Paper – Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP“ (im Weiteren *Issues Paper*) hat die EU-Kommission erstmals genauere Vorschläge zur Umsetzung der Direktzahlungsprogramme in den neuen Mitgliedsstaaten vorgelegt. Dieser Beitrag versucht nun, die budgetären Konsequenzen unterschiedlicher agrarpolitischer Szenarien im Zusammenhang mit der Osterweiterung zu analysieren und gegenüberzustellen.

2. Stand der Erweiterungsverhandlungen

Die laufenden Verhandlungen im Kapitel 7 (Landwirtschaft) mit zehn der insgesamt zwölf beitrittswilligen Länder sind in den letzten Wochen in die heiße Phase eingetreten. Nach den monatelangen Verhandlungen über eine Vielzahl sehr detaillierter technischer Aspekte des EU-Beitritts, für die in der Luxemburg-Gruppe absehbare Lösungen anstehen, sind die nun anstehenden Themenbereiche aus der Sicht der Beitrittsländer zweifellos von zentraler politischer und finanzieller Bedeutung: Direktzahlungen, Produktionsquoten und andere Instrumente zur Angebotssteuerung sowie die Rahmenbedingungen für Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums. Zusätzlich sind auch Positionen zu den beitriffsbezogenen Regeln und Verfahren für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft und für die Übernahme der in den neuen Mitgliedsstaaten vorhandenen Lagerbestände an Agrarerzeugnissen zu erarbeiten.

In ihrem Ende Jänner 2002 veröffentlichten *Issues Paper* hat die EU-Kommission erstmals genauere Vorschläge zur Umsetzung der Direktzahlungsprogramme in den neuen Mitgliedsstaaten vorgelegt. In den Anhängen zu dem Papier werden detailliert für die einzelnen Produktionsbereiche und Länder Referenzflächen, Erträge, Quoten etc. angeführt, wie sie in den bisherigen Verhandlungen von den neuen Mitgliedsstaaten reklamiert bzw. von der Kommission vorgeschlagen worden sind. Die Kommission hat damit einen wichtigen Schritt gesetzt, um die politischen Entscheidungen in den Kernbereichen voranzutreiben. Die Diskussion um dieses Papier hat sofort eingesetzt, indem die beteiligten Akteure – Beitrittskandidaten, die Finanzminister einzelner EU-Länder und auch privatwirtschaftliche Interes-

sengruppen – erste Beurteilungen abgegeben haben. Die Strategie der Kommission besteht darin, aus der Diskussionen über das *Issues Paper* eine Serie von überarbeiteten Entwürfen gemeinsamer Standpunkte, welche möglichst auch alle anderen verbleibenden Verhandlungspunkte einbeziehen, für möglichst viele Beitrittsländer auszuarbeiten und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Von entscheidender Bedeutung in dieser Verhandlungsphase sind Art und Höhe der direkten finanziellen Zuwendungen an die Beitrittswerber. Während sich die meisten der Beitrittskandidaten für eine sofortige und vollständige Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der bestehenden Form aussprechen, wird seitens der EU-15 eine Reihe von Gegenargumenten bzw. von alternativen Vorschlägen in die Diskussion eingebracht. Tatsächlich drängt die Zeit für eine ausreichend präzise Quantifizierung dieses Verhandlungsteiles, weil der Beitritt von acht der insgesamt zwölf neuen Beitrittswerber bereits für das Jahr 2004 ins Auge gefasst wird.

Dem Vorschlag der Kommission entsprechend sollen die Direktzahlungen der GAP für die neuen Mitgliedsstaaten im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft lediglich 25% des regulären Niveaus ausmachen, in den Jahren 2005 und 2006 soll dieser Prozentsatz um je 5 Punkte auf 35% steigen, um dann in den Folgejahren bis 2013 schrittweise an das dann gültige Stützniveau herangeführt zu werden. Zur Begründung dieser schrittweisen Einführung der Direktzahlungen werden übrigens nicht budgetäre Gründe angeführt, sondern die strukturkonservierende Wirkung zu hoher Direktzahlungen auf den notwendigen Prozess der Umstrukturierung der Landwirtschaften in den neuen Mitgliedsstaaten. In einer jüngst veröffentlichten Studie zu den Einkommenseffekten der Einführung der GAP in den neuen Mitgliedsstaaten² wird zudem gezeigt, dass die Landwirte auch ohne Direktzahlungen einen Einkommensanstieg erwarten könnten; die Einführung von Direktzahlungen birgt damit die Gefahr der Schaffung sozial unverträglicher Einkommensdisparitäten. Jedenfalls argumentiert die Kommission im *Issues Paper*, sinnvoller als hohe Direktzahlungen sei die umfassendere Förderung der ländlichen Entwicklung mit den Zielen einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren.³ Auch wenn jeder dieser Problem-bereiche fraglos genaue Beachtung verdient, so soll in der vorliegenden Arbeit die Aufmerksamkeit auf die budgetären Effekte der von der Kommission vorgeschlagenen stufenweisen Einführung der Direktzahlungen beschränkt bleiben.

Die Kommission selbst kommt im letzten Abschnitt ihres Papiers wie bereits in ihren Stellungnahmen in den vorangegangenen Jahren zu dem Ergebnis, dass sich die durch die Erweiterung der EU entstehenden zusätzlichen Kosten – einschließlich der landwirtschaftlichen Ausgaben, wie sie weiter oben erläutert wurden – durchaus in den beim Gipfel von Berlin festgelegten Finanzrahmen einfügen würden. Allerdings bleiben die Aussagen der Kommission damit zwangsläufig auf den Zeitraum bis 2006 be-

schränkt, weil danach ein neuer, noch nicht ausverhandelter Finanzrahmen Gültigkeit erlangen wird.

Damit bleibt freilich ein erheblicher Teil der Brisanz der budgetären Fragen praktisch ausgeklammert:

- 1.) In dieser Kalkulation wird nicht berücksichtigt, in welchem Verhältnis der von der Kommission vorgeschlagene Anstieg der Direktzahlungen in den Jahren nach 2006 zu der erwarteten Budgetentwicklung steht.
- 2.) Nicht berücksichtigt wird dabei auch der für die Folgejahre ins Auge gefasste Beitritt von Rumänien und Bulgarien, der eine deutliche Ausweitung der EU-Landwirtschaft nach sich ziehen würde.
- 3.) Nicht zuletzt muss auch offen bleiben, wie sich die Budgetausgaben im Agrarbereich entwickeln werden, wenn das Niveau der Direktzahlungen in den neuen Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2013 stufenweise an das dann gültige Stützungs niveau angepasst wird, weil in diesem Zeitraum Reformen greifen dürften.

Mit der vorliegenden Arbeit soll nun versucht werden, diese bestehende Informationslücke zur möglichen Kostenentwicklung des Beitritts der neuen Mitgliedsstaaten zu verkleinern. Dabei werden zunächst Berechnungen angestellt, welche die Schätzungen der Kommission bis zum Jahr 2006 nachvollziehen. Darüber hinaus werden die Berechnungen für die Folgejahre fortgeschrieben. Weiters werden Szenarien erstellt, welche eine grobe budgetäre Einschätzung alternativer Möglichkeiten im Beitrittsprozess sowie agrarpolitischer Reformansätze ermöglichen sollen.

3. Datengrundlage und Annahmen

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem Grundgerüst an Daten, die zu einem Teil aus dem erwähnten *Issues Paper* der Kommission stammen. Eine wichtige zusätzliche Datenquelle stellen die periodisch publizierten Länderberichte und Vorschätzungen der Kommission dar.

Dabei war es notwendig, eine Reihe von Vereinfachungen vorzunehmen: Unabhängig von der tatsächlichen, oft kompliziert definierten Stützungs basis werden alle Stützungen (wie im Haushaltsplan aufgeführt) auf Flächen bzw. Tiere bezogen. Als Produktaggregate gibt es Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, andere pflanzliche Produkte, den Rindersektor (einschließlich Milch), Ziegen und Schafe, Schweine, Geflügel (Fleisch und Eier zusammen) sowie eine Gruppe „anderer“ Produkte. In diese Gruppe gehen auch all jene Zahlungen ein, die keiner bestimmten Produktgruppe zugerechnet werden können, z. B. die Zahlungen für ländliche Entwicklung oder die Vorbeitritts-hilfen. Im Jahr 2000 entfielen in der EU-15 etwa 13% aller Zahlungen auf diesen Bereich. Vereinfachend wird unterstellt, dass dieser in der EU beobachtete Anteil im Bereich der „anderen“ Produkte an den Gesamtstützungen analog auf die MOEL zutrifft.

Die Vereinfachungen, die durch die Bildung von Produktgruppen sowie durch die Zuordnung von Stützungen zu diesen Produkten bzw. Flächen etc. vorgenommen wurden, waren angesichts der Datenlage unumgäng-

lich. Angesichts von fast dreißig verschiedenen Arten von Direktzahlungen sowie einer Vielzahl von Definitionen von Bemessungsgrundlagen für diese Zahlungen einerseits und einer in den vergangenen Jahren zwar erheblich besser gewordenen, aber nach wie vor knappen Datenlage zur Produktion andererseits, ist eine den einzelnen Direktzahlungen entsprechende Differenzierung praktisch nicht möglich.⁴

Ausgangsjahr für die Betrachtung der Produktion der MOEL ist das Jahr 1999. Zur Komplettierung des Ausgangsjahres mussten für die Produktion zum Teil Daten aus früheren Jahren übernommen werden. Zypern und Malta mussten für die hier angestellten Berechnungen vernachlässigt werden, da die verfügbaren Daten für diese Länder hinter der inzwischen für die MOEL erreichten Datenlage so weit zurückfällt, dass analoge Berechnungen nicht möglich sind. Angesichts eines Anteils dieser beiden Länder bspw. an den für Direktzahlungen relevanten Flächen von gerade 3‰ ist ein Einfluss auf die Gesamtergebnisse bzw. die wesentlichen Schlussfolgerungen kaum zu erwarten.

Für die weiteren Mengenentwicklungen folgen die hiermit vorgelegten Szenarien den Berechnungen der Kommission.⁵ Dabei waren allerdings verschiedene Umrechnungen, Anpassungen sowie Fortschreibungen notwendig. So werden für den Zeitraum von 2008 bis 2013 Trendextrapolationen vorgenommen, die auf den Jahren 2002 bis 2008 beruhen. Fehlende Jahresdaten bei der Vorausschätzung werden interpoliert. Da nicht für alle Produktgruppen aus Vorschätzungen ausreichend Daten zur Verfügung stehen (bspw. bei Geflügel), werden in solchen Fällen in den Szenarien die Mengen konstant gehalten. Es wird darauf geachtet, dass die Mengenentwicklungen im Rahmen der erwarteten Produktionsquoten bleibt, wobei die Effekte unterschiedlicher Quotenfestlegungen im Rahmen von Sensitivitätsanalysen untersucht werden können. Für den tierischen Bereich wird die Vorschau der EU anhand von Produktionsmengen und nicht anhand der Anzahl der Tiere ausgewiesen. Um dennoch die Entwicklung der Anzahl der Tiere ableiten zu können, werden statistisch verfügbare Veränderungsraten der Fleischproduktion verwendet. Davon abweichende Mengenentwicklungen – z. B. als Folge veränderter Produktionsquoten – lassen sich wieder mittels Sensitivitätsanalysen untersuchen.

Die Positionen des EU-Haushaltes werden zu zwei Gruppen zusammengefasst, nämlich (i) Direktzahlungen und (ii) andere budgetäre Leistungen. Die Zuordnung der verschiedenen Positionen erfolgt anhand der Gruppierung im Haushaltsplan. Der weit überwiegende Teil der zweiten Gruppe entfällt dabei zwar auf Maßnahmen im Bereich der Marktstützungen, nachdem aber auch andere Gelder (z. B. für die ländliche Entwicklung) hier erfasst sind, wäre die Bezeichnung „Marktstützung“ unzulässig verkürzend gewesen.

Für die Entwicklung des Haushaltes wurden Angaben zum Haushaltsgebaren von 1999 (29. Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) - Abteilung Garantie) sowie Unterlagen für 2000 (AGRI/72bis/2000 v. 18.1. 2001, provisorische Ausgabendarstellung) herangezogen. Für die Fortschreibung standen Angaben zur geplanten

prozentuellen Veränderung der Einzelpositionen des Haushaltes zur Verfügung. Für einzelne Positionen mussten dabei jedoch fehlende Angaben ergänzt werden: So lagen für die Bereiche Reis, Schweine, Nicht-Anhang III Produkte, POSEI sowie ländliche Entwicklung für die Jahre 2001 und 2002 keine Angaben vor. Für die ländliche Entwicklung wurden Daten aus den „Financial Perspectives“ der EU-Kommission eingesetzt. In den übrigen Bereichen wurden die Werte zwischen 2000 und 2003 interpoliert, die ab 2006 vorgesehene Milchprämie wurde ergänzt.⁶

Die zur Haushaltsentwicklung im Agrarbereich vorliegenden Angaben sind in ihrer Höhe durch Verordnungen nominell fixiert. Anhebungen zum Ausgleich inflationärer Entwicklungen sind dabei nicht vorgesehen. Um diese Angaben mit Haushaltsplanungen kompatibel zu machen, die in realen Größen gerechnet werden (zu Preisen 1999), wurde in den hier analysierten Szenarien durchgehend eine Inflationsrate von 2% angenommen.

Die hiermit angestellten Berechnungen konzentrieren sich allein auf die Angebotsseite. Die Entwicklung der Nachfrage und damit auch die Auswirkungen auf den Außenhandel, die wiederum von wesentlicher Bedeutung für die Fragen der Marktstützung sind, blieben unberücksichtigt. Die zuvor im Detail beschriebenen Vereinfachungen in der Datengrundlage in Bezug auf Produktgruppen und Direktzahlungen machten Unschärfen in den Berechnungen unvermeidlich. Allerdings dürften diese Fehler für die Schlussfolgerungen des Papiers nicht wirklich von Relevanz sein, da lediglich alternative Varianten untereinander vergleichbar gemacht werden sollen, dabei aber keine detaillierte Haushaltsplanung angestrebt werden kann noch soll. Diese Vorgangsweise wird auch durch den Umstand unterstützt, dass die Kommission selbst in ihrem Papier für die neuen Mitgliedsstaaten eine erheblich vereinfachte Umsetzung der Direktzahlungsprogramme vorschlägt. So sollen optional und vorübergehend z. B. Flächenprämien nicht notwendigerweise an ganz bestimmte Produkte, sondern an die landwirtschaftliche Nutzfläche gebunden werden können. Diese Möglichkeit kann von den Beitrittsländern in einem Übergangszeitraum, in dem die notwendigen administrativen Kapazitäten (d.h. der Aufbau des INVEKOS) für die Umsetzung der detaillierten EU-Förderprogramme noch nicht ausreichen, in Anspruch genommen werden. Damit wäre der Versuch, alle bestehenden Direktzahlungen rechnerisch ganz exakt auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen zu wollen, von vornherein nicht sinnvoller als die in diesem Papier gewählte Übertragung von Näherungsgrößen.

4. Budgetszenarien bis 2013

4.1 Methodik

Auf der zuvor beschriebenen Datengrundlage wurde ein auf einem *Spreadsheet* basierendes Simulationsmodell entwickelt, mit welchem eine Reihe von Szenarien simuliert werden kann, die primär auf drei Einflussgrößen beruhen: (i) der Entwicklung der Produktionsmengen, (ii) der Ent-

wicklung der Stützungen für die EU-15, untergliedert in ‚Direktzahlungen‘ und ‚andere budgetäre Leistungen‘, (iii) dem Grad der Übernahme der Stützungen durch die MOEL, wiederum für ‚Direktzahlungen‘ und ‚andere budgetäre Leistungen‘.

Für diesen Beitrag wurde dieses Simulationsmodell in erster Linie dafür eingesetzt, die Budgeteffekte der im *Issues Paper* enthaltenen Politikvorschläge über den gesamten Zeitraum 2006-2013 fortzuschreiben. Dabei wird – den Kommissions-Vorschätzungen folgend – von einer exogen vorgegebenen Mengenentwicklung ausgegangen, weil aufgrund der in den Beitrittsverhandlungen zu erwartenden Einführung mengenbeschränkender Instrumente eine relativ eng gesteuerte Mengenentwicklung realistisch erscheint. Des weiteren steht zu erwarten, dass die aus unterschiedlichen ökonomischen Anreizen aus dem EU-Beitritt resultierenden zusätzlichen Mengeneffekte sich doch teilweise neutralisieren werden.

Der Budgetbedarf der Marktstützungspolitik hängt stärker von situativen Entwicklungen ab als derjenige von Direktzahlungen. Der Umstand, dass den Direktzahlungen mit etwa 70% des gesamten Agrarbudgets im Zeitraum bis 2013 ohnedies der weit überwiegende Anteil am Budget zukommt, sollte in Verbindung mit ihrer leichteren Berechenbarkeit die Verlässlichkeit der Resultate verbessern. Die Entwicklung der Marktstützung als Folge von alternativen Produktionsentwicklungen ist damit primär Gegenstand von Sensitivitätsanalysen. Zu einem großen Teil bleibt jedoch das Niveau, auf dem es zu Schwankungen im Bereich der Marktstützung kommt – und damit auch der Spielraum für mögliche Fehlentwicklungen – in der Verantwortung der Agrarpolitik.

Die im Folgenden beschriebenen Berechnungen der Budgeteffekte des Kommissionsvorschlags basieren auf den durch die Agenda 2000 vorgegebenen Haushaltsspielräumen in Verbindung mit den Modalitäten des Kommissionspapiers vom Jänner 2002, die eine linear steigende Einführung von Direktzahlungen in den MOEL vorsehen. Ergänzt werden diese Kalkulationen durch zwei Sensitivitätsanalysen: Die erste basiert auf der Annahme, dass sich die Beitrittsländer bei den Verhandlungen dahingehend durchsetzen, die von der Kommission vorgeschlagenen und von den MOEL weitgehend unisono als zu niedrig kritisierten Referenzerträge anzuheben und damit das Volumen der Direktzahlungen erhöhen zu können. Die zweite Sensitivitätsanalyse versucht zu verdeutlichen, in welchem Ausmaß die bestehenden Prämiensätze in der EU gekürzt werden müssten, wenn dieser Verhandlungserfolg der Beitrittsländer aus dem Agrarbudget finanziert werden müsste.

4.2 Fortschreibung des Kommissionsvorschlags

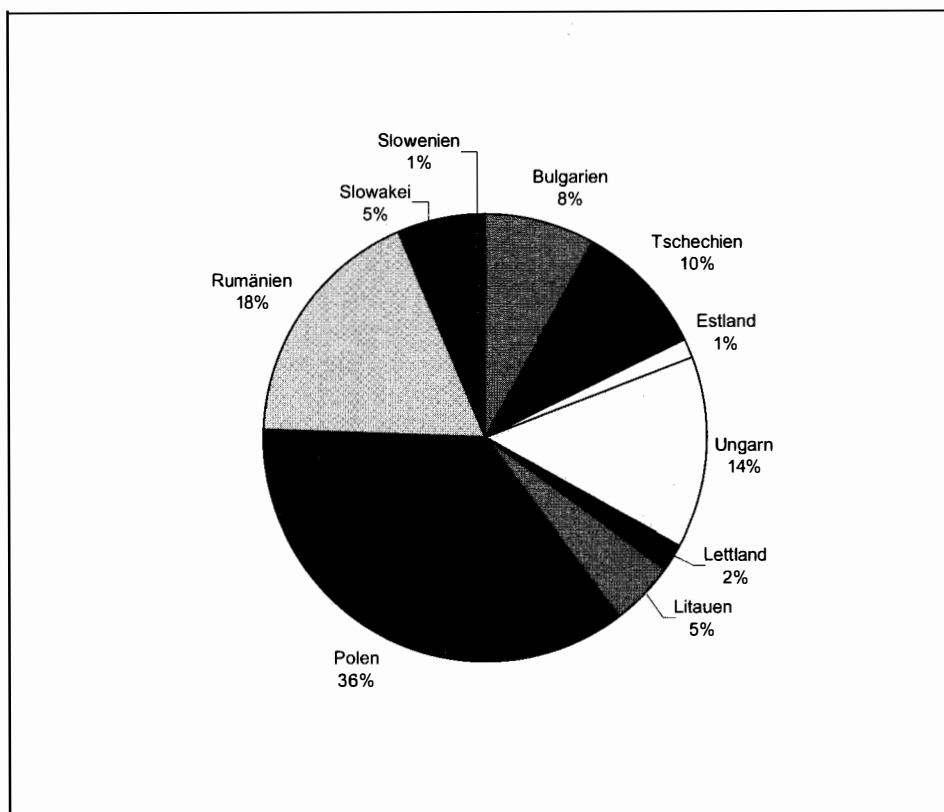
Das erste Szenario basiert auf projektierten – d.h. bspw. durch die Agenda 2000 bereits vereinbarten – Entwicklungen der Haushaltsverpflichtungen der EU-15. Die alten Mitgliedsstaaten unterschreiten dabei in den Jahren vor der Erweiterung den durch die Berliner Vereinbarungen ge-

steckten Finanzierungsrahmen um jeweils 2-3 Mrd. €. Auf diese Differenz sowie auf die zusätzlich wegen günstiger Marktentwicklungen in den vergangenen Jahren erzielten Überschüsse im Agrarbudget konnte sich die Kommission berufen, wenn es um die Finanzierbarkeit eines Beitritts aus den bestehenden Mitteln ging. Allerdings wird sich dieser Spielraum bereits bis 2006 wieder verengen, da zusätzlich zu den laufenden Zahlungen zwischen 2006 und 2008 stufenweise die Direktzahlungen für Milch zum Ausgleich von Preissenkungen eingeführt werden. In den weiteren Jahren dürfte sich der Finanzierungsbedarf der GAP in den alten Mitgliedsstaaten dann allerdings innerhalb des Finanzrahmens bzw. sogar etwas darunter bewegen. Dies gilt zumindest solange, als nicht durch Veränderungen auf den Weltmärkten oder durch kostensteigernde Reformen zusätzliche Belastungen auftreten.

Die Erweiterung der EU läuft in diesem ersten Szenario so ab, wie es die Kommission in ihrem Papier vorschlägt: Bis auf Rumänien und Bulgarien treten alle Länder zum Jahr 2004 bei.⁷ In Übereinstimmung mit Aussagen der Kommission wird ergänzend unterstellt, dass Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 folgen werden. Für alle Beitrittsländer wird entsprechend dem Kommissionspapier angenommen, dass die in der EU-15 geltenden Direktzahlungen stufenweise auf die neuen Mitgliedsstaaten übertragen werden. Sie beginnen im ersten Jahr mit einem Satz von 25%, steigen in den zwei folgenden Jahren um jeweils 5%-punkte, um dann in weiteren sieben Jahren ein EU-einheitliches Niveau zu erreichen. Für die im Jahr 2004 beitretenden Länder würde damit der Angleichungsprozess bei den Direktzahlungen im Jahr 2013 abgeschlossen sein, für Rumänien und Bulgarien würde dieser Zustand im Jahr 2016 erreicht werden. Alle anderen budgetären Leistungen (Marktordnungsausgaben, Ausgaben zur ländlichen Entwicklung) werden dagegen ab dem Beitrittszeitpunkt ohne Übergangsphase bereitgestellt.

Das erste der hier erstellten Szenarien wurde weitgehend auf das von der Kommission bis 2006 errechnete Szenario abgestimmt. Daher folgen die eigenen Berechnungen – soweit dies anhand der mit dem *Issues Paper* gegebenen Unterlagen möglich war – den Kommissionsvorschlägen mit Blick bspw. auf die Referenzerträge im Getreidebereich. Hierbei ergeben sich Relationen zum entsprechenden EU-Durchschnitt von 38% (Estland) bis zu 117%. Wo exakte Berechnungen nicht möglich waren, wurden die Referenzgrößen aus dem Getreidebereich als Näherungsgrößen eingesetzt und gegebenenfalls modifiziert. Auch für die „anderen budgetären Leistungen“ wird ein Niveau von durchschnittlich etwa 80% des EU-Niveaus angesetzt. Auch diese Einschränkung wäre bspw. aufgrund der unterschiedlichen Kaufkraftparitäten durchaus argumentierbar. Die Zusatzinformation gegenüber dem Kommissionspapier liegt damit vor allem in der Fortführung der Budgetberechnungen bis zum Jahr 2013, wenn die Anpassungen der Direktzahlungen an das in den alten Mitgliedsstaaten gültige Niveau erreicht wird und auch Rumänien und Bulgarien der EU unter vergleichbaren Annahmen beigetreten sein werden.

Abbildung 1: Anteil der neuen Mitgliedsländer an den GAP-Ausgaben 2013



Quelle: eigene Berechnungen

Das Ergebnis (alle folgenden Angaben real, zu Preisen von 1999) bestätigt zunächst, dass die Position der Kommission, nach der die Finanzierung der Erweiterung im Agrarbereich bis zum Jahr 2006 im Rahmen der Leitlinien der Kommission finanzierbar sein wird, auf durchaus argumentierbaren Annahmen beruht. Es lässt aber auch erkennen, dass – zumindest unter den getroffenen Annahmen – auch in den Folgejahren bis 2013 keine gravierenden Finanzierungsengpässe zu erwarten sind. Wesentlich dafür ist der Umstand, dass die 15 EU-Länder im Jahr 2006 insgesamt nur einen Finanzbedarf von 40,3 Mrd. € geltend machen. Damit bleiben sie deutlich unter der Finanzleitlinie von 46 Mrd. € und sichern so den Finanzierungsbedarf für die Länder der ersten Beitrittsrunde, der für 2006 von der Kommission mit 3,9 Mrd. € angegeben wurde und sich in eigenen Berechnungen auf 4,5 Mrd. € beläuft. Die Fortschreibung für die EU-15 ergibt bis zum Jahr 2013 ein Absinken des Finanzierungsbedarfs – bei einer im Wesentlichen unveränderten Fortführung der Agrarpolitik und einer Inflationsrate von 2% – auf real 36,6 Mrd. €. Im selben Zeitraum steigt

der Finanzierungsbedarf seitens der zwölf neuen Mitgliedsländer – nun inklusive Rumänien und Bulgarien – auf 10,3 Mrd. € an. In Summe resultiert daraus ein Agrarbudget von 46,9 Mrd. €. Dieser Betrag liegt zwar über dem von der EU für den Agrarbereich vorgesehenen Budget von 46 Mrd. € am Ende der laufenden *Financial Perspectives*, weicht jedoch nicht so stark von dieser Vorgabe ab, dass er angesichts des entfernten Zeithorizontes und angesichts der Vielzahl von Annahmen als nicht finanzierbar eingestuft werden müsste.

Tabelle 1: Kosten der Osterweiterung für die GAP (in Mrd. € zu Preisen von 1999)

Land/Region	Zeitraum	
	2007	2013
EU-15	40,1	36,6
MOEL-8	4,9	7,6
MOEL-2	1,5	2,7
EU-25	46,6	46,9

Quelle: eigene Berechnungen, real zu Preisen 1999

4.3 Verhandlungsergebnis und GAP-Anpassung

Die Sensitivität dieser Ergebnisse soll nun anhand von zwei Variationen des Kommissionsvorschlags überprüft werden. Die erste Änderung betrifft die Annahmen in Bezug auf die Modalitäten bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedsstaaten. Diese werden in einer Weise verändert, die den neuen Mitgliedsstaaten in ihren Forderungen bis zu einem gewissen Grad entgegenkommt, indem die für die Berechnung der Prämien im Ackerbau herangezogenen Flächenerträge, die von der Kommission nur mit durchschnittlich etwa 60% des EU-Durchschnitts angenommen wurden, erhöht werden.

Technisch gesehen wird dabei im Modell lediglich der Faktor angehoben, der die Höhe der Direktzahlungen für den Ackerbau in den 15 EU-Mitgliedsstaaten mit den MOEL in Relation setzt. Konkret werden statt der ursprünglichen Faktoren (von 0,3 bis 1,17, je nach Land) nun höhere Faktoren von durchschnittlich etwa 0,9 eingesetzt. Damit steigen auch jene Zahlungen, für die das Verhältnis der EU-Referenzerträge zu den Referenzerträgen der neuen Mitgliedsstaaten als Näherungsgröße herangezogen worden war. Der zweite Einflussfaktor für den Finanzbedarf der Osterweiterung im Bereich der Landwirtschaft – der von der Kommission mit 25% vorgeschlagenen Startwert für die stufenweise Heranführung der Direktzahlungen bis 2013 – wird auf ein Einstiegsniveau von 30% heraufgesetzt.

Durch die Anhebung der Referenzerträge würde der Anteil der neuen Mitgliedsstaaten an den Gesamtausgaben im Jahr 2013 um 4%-punkte auf 26% (gegenüber 22% im ursprünglichen Szenario) ansteigen. Kalkuliert man den Budgetanteil der neuen Mitgliedsstaaten auf Basis der Gesamtfläche der erweiterten EU als eine langfristig und unter Berücksichtigung aller Anpassungsprozesse plausible Vergleichsgröße, so liegt dieser mit etwa 31% doch noch deutlich über dem Ergebnis von 26%. Allerdings ist anzunehmen, dass bis 2013 noch nicht alle Anpassungsprozesse in den MOEL abgeschlossen sein dürften.

Im Ergebnis bedeutet diese alternative Kalkulation, dass für die neuen Mitgliedsländer im Jahr 2013 Ausgaben in Höhe von 12,9 Mrd. € anfallen würden, woraus insgesamt ein Agrarhaushalt von 49,6 Mrd. € resultierte. Unter diesen Umständen würde die Budgetleitlinie, die sich aus der Fortschreibung von 46 Mrd. € ab dem Jahr 2006 ergibt, deutlich überschritten. Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, dass sich – nicht zuletzt aus verhandlungstaktischen Gründen – die im Vorschlag der Kommission angeführten Angaben eindeutig an der unteren Grenze bewegen. Unter anderem wurde dies bei der diskutierten Festlegung der Referenzerträge im Rahmen der Berechnung der Flächenprämien deutlich, die von den Beitrittskandidaten – ebenfalls nicht völlig ohne Bezug zu den laufenden Verhandlungen – auch deutlich kritisiert worden sind. Allerdings müssen alle Verhandlungsvorschläge in die vorgegebenen finanziellen Rahmenbedingungen passen.

In einer weiteren Kalkulation soll daher noch abgeschätzt werden, welche Kürzungen im Bereich der Flächenzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Fall erforderlich wären, dass der durch den „Verhandlungserfolg“ der MOEL entstandene zusätzliche Finanzbedarf agrarintern – also ohne Budgetaufstockung – auszugleichen ist. Um unter diesen Umständen auf das ursprüngliche, von der Kommission vorgegebene Budgetvolumen zu kommen, müssten die Sätze aller Flächenprämien ab 2007 jährlich um 1% gesenkt („moduliert“) werden; da eine frühere Revision der Direktzahlungen in den heutigen Mitgliedstaaten unrealistisch bleibt, wird eine verübergehende Überschreitung der Budgetleitlinien bei Beibehaltung der übrigen Vorgaben unvermeidlich sein. Ob eine kontinuierliche Senkung der Flächenprämien in diesem Ausmaß politisch durchsetzbar ist, erscheint aus heutiger Sicht eher fraglich. Dieser Umstand verdeutlicht damit recht nachdrücklich, wie eng der budgetäre Spielraum der Osterweiterung eigentlich ist. Die folgende Tabelle 2 zeigt die Aufteilung der Zahlungen auf die 25 Mitgliedsländer, wobei wieder MOEL-8 für die erste Beitrittsgruppe und MOEL-10 für alle mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten steht.

Die hier simulierte Möglichkeit zur Einpassung der Kosten der Agrarpolitik einer EU-27 in den vorgesehenen Bereich sollte nicht als Empfehlung missverstanden werden. Dazu ist sie auch viel zu undifferenziert in Bezug auf die praktischen Gegebenheiten. Die beiden Variationen des Kommissionsvorschlages sind – wie bereits betont – einfache Sensitivitätsanalysen, die

Tabelle 2: Gleichmäßige Kostenverteilung (in Mrd. €)

	2007	Änderung in %	2013	Änderung in %
EU-15	39,7	-1,0%	34,7	-5,5%
MOEL-8	6,3	21,6%	9,0	15,8%
MOEL-2	2,0	24,5%	3,2	16,7%
EU-25	48,0	3,1%	46,9	0,1%

Quelle: eigene Berechnungen

den Einfluss bestimmter Annahmen auf das Gesamtergebnis abbilden wollen.

Zweifellos sind alle derzeitigen Diskussionsbeiträge zu diesen Fragen von den jeweiligen Interessenpositionen geprägt. Kalkulationen wie die in diesem Papier dargestellten Beispiele können daher auch nicht die Frage nach der „richtigen“ Vorgangsweise bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedsstaaten beantworten, sondern nur faktische Grenzen und Probleme aufzeigen. Das Endergebnis wird schließlich vom Verhandlungsprozess und damit von der Verhandlungsmacht und der -strategie der Teilnehmer abhängen.

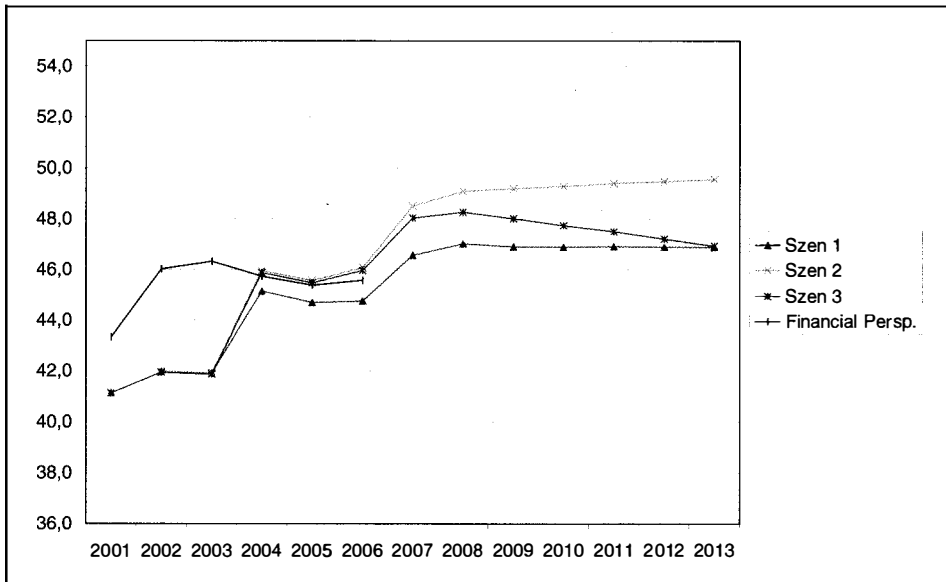
Die Verhandlungspositionen werden dabei durch die selektive Verwendung von Kennziffern zu untermauern gesucht. Zum Beispiel wurde weiter oben ausgeführt, dass die MOEL im Jahr 2013 – also nach dem weitgehenden Abschluss der Übergangsphase – lediglich einen Ausgabenanteil von 21% haben werden, während sie in Bezug auf die Landnutzung mit 31% zu Buche stehen. Faktum ist auch, dass ein Landwirt der EU-15 im Jahr 2007 (während der Übergangsphase) in Summe einen mehr als zehnmal so hohen Betrag erhalten wird wie ein Landwirt in den MOEL, wenn man die Arbeitskräftesituation des Jahres 2000 unterstellt. Unter der Annahme einer Halbierung der Anzahl der Landwirte in den MOEL würde der Unterschied im Jahr 2013 am Ende der Übergangsphase immer noch das 2,5fache ausmachen.

In der Praxis lassen sich derartige Unterschiede jedoch mit detaillierten Hinweisen auf andere Stützungsformen (z. B. Regionalprogramme, Investitionsbeihilfen, etc.), auf die vermutlich noch längere Zeit bestehenden Unterschiede in Bezug auf die Kaufkraftparität oder einfach den nicht gegebenen Finanzrahmen legitimieren.

5. Fazit

Die EU-Kommission hat mit ihren Ende Jänner 2002 erläuterten Vorstellungen zur Integration von zehn der zwölf Beitrittswerber in die Gemeinsame Agrarpolitik einen Plan vorgelegt, nach dem die Kosten für diese Politik bis 2006 im Rahmen der Vorgaben des Berliner Gipfels bleiben können. Die vorliegende Arbeit versucht, diese Berechnungen zu rekon-

Abbildung 2: Szenarien der Kosten der GAP für die EU-15 und der MOEL-10 in Mrd. €



Quelle: Eigene Berechnungen, real zu Preisen von 1999

struieren und für die Jahre 2006 bis 2013 fortzuschreiben. In dieser Periode wird das Budget zusätzlich belastet, indem auch Bulgarien und Rumänien Mitglieder der EU werden und für die Länder der ersten Beitrittsrunde die stufenweise Annäherung an das Direktzahlungsniveau der EU abgeschlossen wird. Als zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Fahrplan der Kommission unter den getroffenen Annahmen auch in der Finanzperiode 2007-2013 Bestand haben kann, der vorgegebene agrarpolitische Finanzrahmen also auch durch eine EU-27 nicht gesprengt werden muss.

Allerdings gilt diese Aussage nur unter der Annahme, dass i) die neuen Mitgliedsländer die im Kommissionsvorschlag unterstellten Bedingungen in Bezug auf Produktionsquoten, Referenzflächen sowie die Bemessung von Flächenprämien akzeptieren, ii) weitere Reformen der GAP keinerlei zusätzlichen Kosten für die EU verursachen und sich iii) die – in den vergangenen Jahren relativ günstigen – Weltmarktbedingungen nicht zuungunsten der Landwirtschaft entwickeln. Bereits der erste Punkt erscheint insofern fragwürdig, als die Vorschläge der Kommission zum Teil deutlich von den Verhandlungspositionen der Beitrittsländer abweichen und in Summe für lange Zeit auch eine Schlechterstellung der Landwirtschaften dieser Länder gegenüber der EU-15 bedeuten würden. Der zweite Punkt verlangt von der Landwirtschaft der EU-15 eine Zurückhaltung, die in den vorangegangenen Reformen zumindest nicht die Regel war. Der dritte Punkt schließlich verweist auf Unwägbarkeiten, die das Gesamtbild entscheidend verändern könnten.

Damit ergibt sich eine Situation, wo der von der Kommission vorgelegte und von den Beitrittswerbern als unzureichend kritisierte Verhandlungsvorschlag bereits alle Budgetspielräume ausgeschöpft haben dürfte. In dieser Arbeit wurde gezeigt, wie bereits die teilweise Lockerung der Annahmen dieses günstigsten Szenarios in Form einer graduellen Annäherung der für die Berechnung der Flächenprämien wichtigen Referenzerträge an die von den neuen Mitgliedsstaaten geforderten Sätze zu gravierenden Problemen in Bezug auf den Finanzierungsrahmen führt. Es konnte aber auch gezeigt werden, dass bereits durch eine sehr mäßige Rückführung der Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik zusätzliche Finanzierungsspielräume für derartige Fälle geschaffen werden könnten.

In diesem Papier wurde gezeigt, dass das *Issues Paper* der Kommission – trotz der von den Beitrittskandidaten kritisierten Zurückhaltung bei den Zugeständnissen – bereits an der Grenze der Finanzierungsleitlinie positioniert ist. Falls dieses günstigste Szenario nicht einzuhalten ist, die Osterweiterung jedoch nicht wegen agrar-budgetärer Probleme blockiert werden soll, dann bleiben lediglich zwei Auswege:

- eine Aufstockung des Agrarbudgets um die fehlenden Beträge, was sich zwar durch eine weiter gehende Ausschöpfung der Finanzierungsobergrenze von 1,27% des BIP einfach bewerkstelligen ließe, jedoch von den betroffenen Steuerzahlern sehr leicht als Zusatzbelastung aus der Osterweiterung erkannt werden würde;
- die Eröffnung der Diskussion um die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die derzeit von agrarischen Interessensvertretern vehement mit dem Argument abgelehnt wird, die Osterweiterung habe nicht das Geringste mit einer künftigen Reform der GAP zu tun.

Tatsächlich ist das zuletzt genannte Argument nicht eindeutig falsch, weil es für die Zeit bis 2006 unter der Prämisse gilt, dass die Beitrittsländer voll auf die Vorstellungen der EU-15 eingehen. Davon abweichende Möglichkeiten wurden in diesem Beitrag ansatzweise diskutiert.

Auch wenn die Aufgabe dieses Papiers primär in der Abschätzung der Kosten der EU-Erweiterung im Agrarbereich lag, so sollte eine Einengung der Erweiterungsdiskussion auf die technischen und budgetären Detailprobleme nicht den Blick für das Ganze verstellen. Richtigerweise diskutiert die Kommission in ihrem Papier in einer umfassenderen Sichtweise auch mögliche negative Effekte des bestehenden Direktzahlungssystems: Aufgeworfen werden Fragen der Strukturentwicklung, der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Fragen zur Entwicklung des ländlichen Raumes auch durch die Entstehung von Arbeitsplätzen in anderen Wirtschaftsbereichen.

Appendix: Modellstruktur und Datengrundlagen

Modellgleichungen:

$$DPu_{EU15} = DPnom_{EU15} * Defl) / LV_{EU15} \quad (\text{für jede Produktgruppe})$$

$$OPu_{EU15} = (OPnom_{EU15} * Defl) / LV_{EU15} \quad (\text{für jede Produktgruppe})$$

$$RefY_F_{CC} = Yield_{CC} / Yield_{EU15} \quad (\text{für einzelne Produktgruppen, sonst Proxies, für jedes der CC})$$

$$RefY_F1_{CC} = RefY_F_{CC} * Scen_F \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$DPu_{CC} = DPu_{EU15} * RefY_F1_{CC} * Phaseln_F \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$OPu_{CC} = OPu_{EU15} * Proxy_F1_{CC} \quad (\text{für jede Produktgruppe, für jedes der CC})$$

$$DP_{EU25} = \sum_{p=1 \dots 10, c=1 \dots 10} (DPu_{EU15_p} * LV_{EU15_p} + DPu_{CC_p_c} * LV_{CC_p_c})$$

$$OP_{EU25} = \sum_{p=1 \dots 10, c=1 \dots 10} (OPu_{EU15_p} * LV_{EU15_p} + OPu_{CC_p_c} * LV_{CC_p_c})$$

mit:

DPnom: Direct Payment, lfd. Preise

DPu: Direct Payment per unit, 1999er Preise

OPnom: Other Budgetary Payments, lfd. Preise

OPu: Other Budgetary Payments per unit, 1999er Preise

Phaseln_F: Phasing in factor (0,25 to 1 depending on year and scenario)

PR: Produkte (p = 1 ... 10; CE: Cereals, OC: Oilcrop, SB: Sugarbeet, XC: Other crops, BV: Beef, MC Milk cows, SG: Sheep and Goat, PM: Pigs, PY: Poultry, XP: Other products)

LV : Level of Production (für Bestände, Flächen, für jedes Land)

LV_F: Faktor zur Manipulation von Flächen- und Bestandsentwicklungen gegenüber dem *Base-Run* (lediglich für Sensitivitätsanalyse eingesetzt, im vorliegenden Papier gilt LV_F = 1)

CC: Candidate Countries (c = 1 ... 10; BG, CZ, EE, HU, LV, LT, PL, RO, SK, SI), EU-15

EU15: EU der 15

RefY: Reference Yield

RefY_F: Reference Yield Factor

Scen_F: Faktor zur Anhebung oder Absenkung der Reference Yield Factors im Sinne von Szenarien und Sensitivitätsanalysen

Datenbasis:

- Flächen bzw. Tierbestände für MOEL-10 und EU-15 gegeben, werden ab 2007 fortgeschrieben, wobei, falls – bspw. aus Vorschätzungen – nur Produktionsmengen gegeben sind, diese auf Bestände umgerechnet wurden (Quelle: European Commission).
- Haushaltspositionen für die EU (Quelle: Mayerhofer, BMF)
- Berechnungsgrundlagen für Reference Yields (Quelle: European Commission)

Datenaufbereitung:

- Produktion wird zu zehn Produktgruppen zusammengefasst; auf dieser Basis werden Mengenentwicklungen errechnet.
- Für die Zuordnung der direkten und der anderen budgetären Leistungen werden die Produkte zu sieben Gruppen zusammengefasst; die Budgetzahlungen für die Aggregate Milch und Rinder sowie Schweine und Geflügel werden aliquot auf diese Gruppen aufgeteilt.

Anmerkungen

¹ DIW (2001), Dresdner Bank (2001).

² EU Commission (2002b).

³ Inwieweit derartige Überlegungen nicht mutatis mutandis auch für die Situation im ländlichen Raum in den heutigen Mitgliedsstaaten Gültigkeit haben könnten, sei an dieser Stellen nur zu bedenken gegeben; eine ausführliche Befassung mit dieser Frage müsste den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

⁴ Um die Stichhaltigkeit dieses Verfahrens zu überprüfen, wurden die für die EU insgesamt gegebenen Zahlungen probenhalber auf die gleiche Weise wie für die neuen Mitgliedsstaaten auch auf die bisherigen Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Dabei zeigte sich, dass die tatsächlichen Zahlungen in der Regel mit einer Abweichung von kaum mehr als 10% getroffen wurden. Österreich lag in dieser Auswertung bspw. unter den tatsächlichen Zahlungen, was sich durch die überdurchschnittliche Teilnahme bspw. an Umweltprogrammen erklären lässt.

⁵ European Commission (2001).

⁶ Hier ist Wolfgang Mayerhofer für die Bereitstellung der Haushaltsdaten 2000, für die prozentuellen Veränderungen in den Folgejahren sowie für ergänzende Informationen zu danken.

⁷ Zu dieser Gruppe gehören Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern. In den hier vorgelegte Berechnungen werden Zypern und Malta allerdings – wie erläutert – vernachlässigt.

Literatur

Agra-FOCUS, EU Enlargement: CEEC Ministers formally set out their positions, in: Agra-Focus (April 2002) 25-30.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW Wochenbericht 68/36 (2001).

Dresdner Bank AG (Hrsg.), Herausforderung EU-Erweiterung, Wachstumschancen nutzen – Reformen vorantreiben (=Trends Spezial, Wirtschaftsanalysen, Frankfurt am Main, Mai 2001).

European Commission, Agenda 2000. For a stronger and wider Union, in: Bulletin of the European Union, Supplement 5 (1997).

European Commission, CAP Reports – Prospects for Agricultural Markets – 2001 to 2008 (Brüssel 2001).

European Commission, Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP (=SEC(2002)95 final, Brüssel 2002a).

European Commission, Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs (=SEC(2002)95 final, Brüssel 2002b).

Zusammenfassung

Mit dem Papier „Enlargement and Agriculture – Successfully Integrating the New Member States into the CAP“ vom Jänner 2002 hat die EU-Kommission erstmalig detaillierter dargestellt, wie und in welchem Ausmaß Gelder aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Länder Mittel- und Osteuropas (MOEL) verausgabt werden sollen. Maßgeblich hierfür waren die vom Europäischen Rat beim Berliner Gipfel vereinbarten Richtlinien für die Finanzierung der Agrarpolitik insgesamt. Das Papier der Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Erweiterung innerhalb der gegebenen Finanzierungsspielräume möglich ist. Gleichzeitig könne Rücksicht auf die sozialen und strukturellen Entwicklungen genommen werden. Im Gegensatz hierzu hatten verschiedene frühere Studien festgestellt, dass eine Ausdehnung der GAP auf eine EU-25 entweder kostensenkende Reformen oder eine stärkere Regionalisierung erfordere. Mit Skepsis wurden daher auch der kurze Zeithorizont (nur bis zum Jahr 2006) der Kommissionsberechnungen sowie die Beschränkung auf acht der zehn Beitrittskandidaten aufgenommen. Gestützt auf Szenarien für alle 10 MOEL und unter Fortschreibung der Vorschläge der Kommission für die einzelnen Produktgruppen führt das vorliegende Papier die Berechnungen bis zum Jahr 2013 fort. Die Ergebnisse zeigen, dass die Vorschläge der Kommission auch über 2006 hinaus mit Blick auf den Finanzrahmen Bestand haben dürften. Sensitivitätsanalysen machen aber deutlich, dass die Vorschläge der Kommission am optimistischen Rand der möglichen Entwicklungen liegen. Dadurch bleiben keinerlei Spielräume für weitere Zugeständnisse an die MOEL, aber auch nicht für kostenträchtige Reformen der GAP selbst. Für dieses Ergebnis ist zudem entscheidend, dass die Weltmarktsituation für EU-Agrarprodukte ähnlich günstig bleibt wie in den vergangenen Jahren.

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.

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

Sozialausgaben und -einnahmen. Ein tschechisch-österreichischer Vergleich

Marie Vavrejnova, Karl Wörister

In dieser Arbeit werden die Sozialausgaben und -einnahmen in der Tschechischen Republik und in Österreich verglichen. Der vorliegende Beitrag stellt eine verkürzte und überarbeitete Fassung einer bereits publizierten Arbeit dar (CERGE-EI Discussion Paper Nr 2003-81, „Social Expenditures and their Sources – Czech-Austrian Comparision“), wobei sich die Darstellung stärker auf Tschechien konzentriert.

Zu Beginn werden einige volkswirtschaftliche Kennziffern und deren Entwicklung kurz dargestellt. Die jüngsten vergleichbaren Daten zeigen, dass das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in der Tschechischen Republik etwa halb so hoch ist wie in Österreich. Der Spielraum für das System der sozialen Sicherung war und ist daher in der Tschechischen Republik wesentlich geringer als in Österreich.

Weiters enthält die Arbeit eine detaillierten Analyse der Struktur und der Entwicklung der Sozialausgaben. Abschließend werden die Quellen analysiert, aus denen die Sozialausgaben finanziert werden, insbesondere Sozialversicherungsbeiträge und Steuern. In die Betrachtung einbezogen werden auch die privaten Aufwendungen für die soziale Sicherung.

1. Einleitung

Bereits zu Beginn des Transformationsprozesses in der Tschechischen Republik wurden zwei Hauptaufgaben bezüglich öffentlicher Sozialleistungen formuliert:

- Schaffung eines neuen Sozialwesens, das sich weg von den flächen-deckenden sozialen Garantien des alten Systems hin zu einem Sozialsystem bewegt, das die Verantwortung des Einzelnen und privater Haushalte stärkt, das Versicherungsprinzip stärker betont, sich mehr auf Bedürftige konzentriert und der individuellen Entscheidung größeren Spielraum lässt.
- Vorgesehen ist eine Begrenzung der Umverteilung über öffentliche Haushalte und damit eine geringere Rolle des Staats bei der Wirtschaftsregulierung.

Schon ganz zu Beginn der Transformation (1990) wurden Szenarien wirtschaftlicher und sozialer Reformen erarbeitet. Es hat sich dann im Verlaufe der letzten zehn und mehr Jahre gezeigt, dass sich die Umsetzung der beiden genannten Ziele sehr schwierig und langwierig gestaltet. Die Mehrheit der Bevölkerung war an ein hohes Ausmaß sozialer Gleichheit gewohnt und hat daher durch die sich öffnende Einkommensschere, den außergewöhnlichen Anstieg der Lebenshaltungskosten und in späteren Jahren auch durch das vormals unbekannte Phänomen Arbeitslosigkeit gelitten. Um den sozialen Frieden aufrechtzuerhalten, konzentrierten sich die Reformen in den einzelnen Systemen sehr stark auf eine Mindestsicherung.

Was die zweite Aufgabe anbelangt, so mündeten die meisten, v.a. aber die mit der Privatisierung zusammenhängenden Reformschwierigkeiten schrittweise in defizitäre öffentliche Haushalte sowie steigende Binnen- und Auslandsverschuldung. Die Knappheit der Mittel verschärfte sich angesichts eines stagnierenden, ja sogar rückläufigen Wirtschaftswachstums, erreicht doch das reale BIP des Jahres 2001 kaum das Niveau von 1989.

Die Phase großer sozialer und wirtschaftlicher Reformen in den Transformationsländern verlief zeitgleich mit einer Phase von Sozialstaatsreformen in westeuropäischen Staaten, in denen die Knappheit der Mittel zunehmend die Sozialpolitik bestimmte.

Für die vergleichende Studie eignen sich Österreich und Tschechien wegen ihrer geografischen Nähe und wegen ihrer vergleichbaren Größe besonders gut. In beiden Fällen haben wir offene Volkswirtschaften mit intensiven Handelsbeziehungen und traditionell engen bilateralen Beziehungen. Darüber hinaus haben beide Länder eine gemeinsame Vergangenheit mit entsprechenden engen kulturellen und sozialen Beziehungen. Im Unterschied zu Tschechien mit seinen Transformationsproblemen ist Österreich ein Land, das der EU schon vor mehreren Jahren beigetreten ist und dessen wirtschaftliche Kraft über dem Durchschnitt der 15 EU-Länder liegt. Im folgenden Abschnitt werden einige wichtige makroökonomische Kennziffern verglichen.

2. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialausgaben und ihrer Quellen im Vergleich

Nachdem während des sozialistischen Systems in der damaligen CSSR das wirtschaftliche Niveau zunehmend hinter jenem Österreichs zurückblieb, hat sich der Abstand in den neunziger Jahren weiterhin vergrößert. Das Ergebnis lässt sich am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (nach Kaufkraftparitäten) ablesen: 1999 lag das wirtschaftliche Niveau Tschechiens bei 54% des österreichischen bzw. 59% des EU-Durchschnitts.

Während die österreichische Wirtschaft in den neunziger Jahren von einem gemäßigten aber stabilen Wachstum geprägt war, kämpfte die tschechische Wirtschaft mit zahllosen Problemen, die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft zusammenhingen. Die Entwicklung der wichtigsten

makroökonomischen Kennzahlen (vgl. Tabelle 1) spiegelt die wichtigsten Übergangsstufen und die dabei auftretenden Schwierigkeiten wider.

Das *Volumen des Bruttoinlandsprodukts* in der Tschechischen Republik (als Realwertprodukt in einheimischer Währung¹) erreichte das Niveau von 1989 erst im Jahr 2000, während das reale BIP Österreichs in den Jahren 1990 – 2000 um ein Viertel anstieg. Im Zeitraum 1990-2000 betrug der durchschnittliche jährliche Realzuwachs des BIP laut OECD in Österreich 2,3% und in Tschechien -0,2%. Bestimmt wurde diese Entwicklung in Tschechien vor allem durch zwei Phasen stark rückläufiger Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts:

- Unmittelbar vor der Privatisierung kümmerten sich die Unternehmensführungen großer staatlicher Betriebe nicht länger um deren Leitung („Agonie vor der Privatisierung“). Alte Strukturen wurden aufgelöst, ohne dass sich bereits neue gebildet hätten. Existierende Märkte fielen plötzlich weg.
- In den Jahren 1997-1999 verlief die wirtschaftliche Entwicklung sehr ungleichgewichtig. Die Löhne stiegen stärker als die Produktivität. Die Außenhandelsbilanz und der Staatshaushalt gerieten immer tiefer in die roten Zahlen. Hinzu kam noch die starke Aufwertung des realen Wechselkurses.

Das Wirtschaftswachstum hat sich erst wieder 2000 belebt. Im Vergleich mit den anderen Beitrittskandidaten ist das wirtschaftliche Niveau in der Tschechischen Republik – zusammen mit jenem Sloweniens – eines der höchsten.

Entwicklung der Inflationsrate: In der Tschechischen Republik gab es in den neunziger Jahren zwei außergewöhnliche Preisschübe:

- im Jahre 1991 (+57%) als Ergebnis der Aufhebung von Preisbindungen zu Beginn der Transformation und
- 1993 (+21%) aufgrund der Einführung eines neuen Besteuerungssystems.

Die Inflationsrate, die in der zweiten Hälfte der Neunziger deutlich höher als in Österreich war, wurde durch starke Veränderungen bei den Preisrelationen bestimmt. Am stärksten gestiegen sind die Preise in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (1995-1999) bei Treibstoffen und Strom (+93%) und bei Mieten (+89%), am niedrigsten bei Lebensmitteln (+14%). Während die Preise in Österreich in diesem Zeitraum insgesamt um 8% gestiegen sind, betrug der Preisanstieg in Tschechien 40%. Lässt man jedoch die Aufhebung von Preisbindungen außer Betracht, lag die Inflationsrate in Tschechien kumuliert bei 18%.

Im Vergleich zu anderen Beitrittskandidaten (EU) war die Inflationsrate in Tschechien während der neunziger Jahre jedoch eine der niedrigsten.

Der stärkere Anstieg bei den Verbraucherpreisen wird sich wegen der großen Unterschiede zwischen dem Preisniveau der EU-Mitgliedsstaaten und dem Preisniveau der Tschechischen Republik auch in Zukunft fortsetzen. Das vergleichbare Preisniveau in Bezug auf Österreich – gemessen als Verhältnis von PPP/100 ATS zum CZK/ATS-Wechselkurs – betrug 1993 30% und im Jahr 2000 42%.

Die *Arbeitslosenquote* war in beiden Ländern bemerkenswert niedrig. In der Tschechischen Republik war sie die niedrigste aller Reformstaaten. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Zu Beginn der Transformation begannen nach der Liberalisierung viele ArbeitnehmerInnen großer staatlicher Betriebe damit, eigene kleine Unternehmungen zu betreiben. Später ging die Zahl der Kleinunternehmer zurück und bewegt sich gegenwärtig annähernd auf dem Niveau Österreichs (d.h. 13-15% der Gesamtbeschäftigung).
- Ein zweiter Grund war die fortdauernde Überbeschäftigung in den großen staatlichen Betrieben. Allerdings beginnt die Arbeitslosenquote seit 1998 zuzunehmen, weil sich der Umstrukturierungsprozess beschleunigt hat, vor allem in Regionen, die traditionell stark mit Bergbau und Verhüttung befasst sind (Nordwestböhmen und Nordmähren). Betroffen sind vor allem ungelernte ArbeiterInnen. Andererseits kann für den Großraum Prag in der ersten Hälfte der neunziger Jahre von Vollbeschäftigung gesprochen werden. Am Ende des Jahrzehnts war die Arbeitslosenquote in dieser Region nur halb so hoch wie im landesweiten Durchschnitt. Im Unterschied zu Tschechien liegt die Arbeitslosigkeit in der österreichischen Hauptstadt Wien deutlich über dem Landesdurchschnitt.

Weiters ist der Arbeitsmarkt in Tschechien durch eine wesentlich höhere Jugendarbeitslosigkeit und einen etwas höheren Anteil von Langzeitarbeitslosen gekennzeichnet.

Die *Reallöhne* sind in der Tschechischen Republik in den neunziger Jahren deutlich stärker gestiegen als in Österreich.

Bilanz der öffentlichen Haushalte: Für die Zwecke dieser Arbeit muss es genügen, die bestehenden Haushaltsdefizite beider Länder und die Trends deren Entwicklung aufzuzeigen. Freilich gibt es unterschiedliche Konzepte und Maßstäbe bei der Bilanzierung, die in Tschechien von den Reformprozessen weiter verzerrt werden (Privatisierungserlöse, Coupongeschäfte, außeretatmäßige Reserven etc.).

Ein weiteres Problem, das beiden Ländern gemeinsam ist, ist die *defizitäre Außenhandelsbilanz*, die in beiden Ländern einige ähnliche Züge aufweist: überwiegend negative Bilanz bei Waren und eine positive Bilanz bei Dienstleistungen. Der gewaltige Einbruch der tschechischen Handelsbilanz im Jahre 2000 ist vorrangig auf Energiepreiserhöhungen zurückzuführen. Die bilaterale Handelsbilanz der beiden Staaten fiel für Tschechien negativ aus; lediglich in den letzten zwei Jahren war sie positiv (siehe Tabelle 1).

Die *Verschuldung der öffentlichen Hand* ist in Österreich deutlich höher als in Tschechien.

Die Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Kennziffern, so wie weiter oben und in Tabelle 1 dargestellt (insbesondere BIP-Wachstum und die Sozialquote), lassen bezüglich Sozialausgaben und -einnahmen den Schluss zu, dass die Situation der Tschechischen Republik angespannter ist und sich die Optionen für eine positive Weiterentwicklung des Sozialsystems im Vergleich zu Österreich problematischer gestalten.

Neben der wirtschaftlichen Ebene gibt es noch weitere Faktoren, die bei einer vergleichenden Analyse der Sozialausgaben in Betracht zu ziehen sind:

- der demografische Faktor und die Volksgesundheit: Beide haben einen Einfluss auf Umfang und Struktur der Sozialausgaben, mit denen die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen befriedigt werden sollen. Die wachsende Schicht von SeniorInnen besteht auf einer Lösung des Problems der leeren Pensionskassen und macht Pensionsreformen unausweichlich; Erziehungsgeld und Mutterschutz sind Anliegen junger Familien usw.
- der systemische Faktor, der in den gesetzlichen Regelungen und den herrschenden Prinzipien die Verteilung der einzelnen Sozialleistungen zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen bestimmt;
- der regierungspolitische Faktor, der die gesetzlichen Regelungen in Steuer- und Sozialpolitik betrifft.

Diese und andere Faktoren stehen zueinander in Wechselbeziehungen und z.T. auch in Konkurrenz.

3. Sozialausgaben: Vergleich des österreichischen und des tschechischen Systems

3.1 Ziel des Vergleichs unter dem Aspekt der künftigen Aufgaben des sozialen Systems

Die Schwierigkeiten, denen die wirtschaftliche Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt des Übergangs ausgesetzt war, haben den Annäherungsprozess zwischen dem wirtschaftlichen Niveau der Tschechischen Republik und dem der entwickelten europäischen Staaten Europas einschließlich Österreichs verlangsamt, die Knappheit finanzieller Mittel verschärft und den Steuerdruck erhöht. Die sich rasch öffnende Einkommensschere in den Reformstaaten führt zu wachsender Armut, von der hauptsächlich kinderreiche Familien sowie Pensionistenhaushalte betroffen sind.

Unter diesen Umständen sind Reformen der sozialen Sicherungssysteme besonders schwierig. Hinzu kommt, dass sowohl die Reformstaaten als auch die EU-Mitgliedsstaaten mit den Schwierigkeiten zu kämpfen haben, die die sozialen Entwicklungen der jüngeren Zeit generell mit sich gebracht haben:

- die Alterung der Gesellschaft, die eine große Herausforderung für die sozialen Sicherungssysteme – insbesondere für die Pensionssysteme – darstellt;
- der Wandel in den Familienstrukturen, wie etwa der wachsende Anteil unvollständiger Familien, verbunden mit steigenden Erwartungen gegenüber dem Staat;
- das anhaltende Problem der Arbeitslosigkeit;
- neue Formen geografischer Mobilität der Bevölkerung bzw. der Arbeitskräfte.

Tabelle 1: Ausgewählte makroökonomische Indikatoren Österreichs und der Tschechischen Republik

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reales BIP-Wachstum (%)										
Österreich	2,8	2,0	0,4	3,0	1,8	2,0	2,5	3,3	2,2	2,9
Tschech. Rep.	-11,6	-0,5	0,5	2,2	5,9	4,8	-1,0	-1,2	-1,4	2,9
Sozialquote (%)										
Österreich	26,6	27,2	28,5	29,2	29,3	29,1	28,9	28,5	28,9	..
Tschech. Rep.	19,8	19,2	19,8	20,0	19,7	19,4	20,3	20,5	..	..
Inflationsrate (%)										
Österreich	3,3	4,1	3,6	3,0	2,2	1,9	1,3	0,9	0,6	2,3
Tschech. Rep.	56,6	11,1	20,8	10,1	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9
Arbeitslosenquote (%)										
Österreich	3,5	3,6	4,2	3,7	3,9	4,3	4,5	4,5	3,8	3,3
Tschech. Rep.	2,6	3,1	3,0	3,3	3,0	3,1	4,3	6,0	8,5	9,0
Anstieg der Reallöhne (%)										
Österreich	3,4	1,6	0,7	0,2	-1,0	-1,3	-0,4	2,6	1,7	0,7
Tschech. Rep.	-26,3	10,3	3,7	7,7	8,7	8,8	1,9	-1,2	6,0	2,6

Tabelle 1 (Forts.): Ausgewählte makroökonomische Indikatoren Österreichs und der Tschechischen Republik

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo der öff. Haushalte										
Österreich (Mrd. ATS)	-58,8	-41,1	-91,6	-113,0	122,4	-93,7	-46,7	-62,1	-59,4	-41,1
in % des BIP	-3,0	-2,0	-4,2	-5,0	-5,2	-3,8	-1,9	-2,4	-2,2	-1,5
Tschech. Rep.(Mrd. CZK)			23,3	5,5	2,9	-21,9	-27,8	-27,8	-10,7	-11,2
in % des BIP			2,3	0,5	0,2	-1,4	-1,7	-1,6	-1,6	-4,3
Öffentliche Verschuldung										
Österreich (in % des BIP)	58,2	58,1	62,9	65,9	69,2	69,1	64,7	63,9	64,9	63,6
Tschech. Rep. (in % des BIP)			15,8	14,2	11,5	10,6	10,0	..	16,2	17,3
Auslandsverschuldung										
Österreich (Mrd. ATS)			..	..	239,4	214,2	325,5	478,5	670,9	801,8
Tschech. Rep. (Mrd. ATS)			287,7	342,5	457,3	578,9	748,7	726,9	822,5	814,0
Handelsbilanz										
A (Mrd. ATS), Waren			-75,3	-90,0	-67,1	-77,0	-52,0	-45,3	-46,5	-41,1
A (Mrd. ATS), Dienstleist.			87,8	84,1	46,5	48,2	12,0	29,2	22,7	24,0
CZ (Mrd. ATS), Waren			-15,3	-39,7	-97,6	-159,5	-144,0	-82,4	65,8	-126,8
CZ (Mrd. ATS), Dienstleist.			29,5	14,1	48,9	52,2	55,9	57,8	38,1	53,9
Handelsbilanz CZ:A			-7,3	-7,2	8,7	7,9	-6,1	-0,9	3,7	5,6

Quellen: Offizielle Statistiken des Tschechischen Amtes f. Statistik und der TschNB;
 offizielle Statistiken von Statistik Austria u. der OeNB.

- Diese Probleme stellen auch eine Gefahr für die politische Stabilität dar. Um eine friedliche und demokratische Entwicklungen abzusichern, ist die Umverteilung der beschränkten Ressourcen eine wichtige politische Aufgabe.

Die Kombination dieser Faktoren hat das Problem der Knappheit der Mittel verschlimmert und macht es notwendig, sowohl öffentliche wie private Reserven zu mobilisieren, diese wirtschaftlich zu nutzen und Verschwendung einzudämmen.

3.2 Grenzen des Vergleichs aufgrund des beschränkten Datenmaterials und nicht vergleichsfähiger Statistiken

In erster Linie sind dem Vergleich Grenzen durch die tschechische Statistik gesetzt, die selbst einem Transformationsprozess unterworfen war. Die hauptsächlichsten Begrenzungen sind folgende:

- Die harmonisierte Methodik des ESSPROSS (European System of Integrated Social Protection Statistics) ist erst kürzlich vom Tschechischen Amt für Statistik eingeführt worden, und auch das nur teilweise. Die Vergleichsmöglichkeiten sind daher einschränkt.
- Zeitreihen sind nicht ganz vergleichbar, da Preisänderungen und methodologische Änderungen in den Kennziffern selbst stattgefunden haben.
- Viele der Kennziffern wurden nicht zu den korrekten Zeitpunkten aktualisiert, deshalb konnten nur teilweise Zeitreihen für die gesamten neunziger Jahre erstellt werden. Dies gilt für beide Länder; in solchen Fällen wurden stets OECD-Angaben herangezogen.
- Der Mangel an Daten über Änderungen der Einkommensverteilung während der Umbruchsphase setzt den Möglichkeiten Grenzen, Auswirkungen auf Privathaushalte bzw. Bevölkerungsgruppen darzustellen.

3.3 Wichtige Kennziffern

3.3.1 Die Sozialquote

Eine wichtige Kennziffer ist der prozentuelle Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Sozialquote):

Tabelle 2: Anteil der Sozialausgaben am BIP (in %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A	27,1	27,7	28,9	29,7	29,3	29,1	28,8	28,4	27,7
CZ	19,8	19,2	19,8	20,0	19,7	19,4	20,3	20,5	
EU-15	25,4 ¹⁾		28,9	28,6	22,0			27,7	26,4

¹⁾ 1990

Die Sozialquote ist in reichen Staaten durchwegs höher als in ärmeren. Die meisten EU-Staaten haben daher auch eine höhere Sozialquote als

Tschechien. Das tschechische Niveau entspricht etwa jenem Portugals und Spaniens (jeweils bei 20%) und ist deutlich höher als in Irland.

Die Sozialquote hängt aber auch mit den Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen. Im Regelfall ist die Sozialquote in Phasen geringen BIP-Wachstums höher und während eines wirtschaftlichen Booms niedriger. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass bestimmte Sozialausgaben nicht gekürzt werden können oder sogar angehoben werden müssen, wenn bestimmte soziale Veränderungen eintreten (erhöhtes Volumen an Arbeitslosenunterstützung, wachsende Zahl von PensionistInnen). Dies war in der Tschechischen Republik in den Jahren 1997 und 1998 der Fall. Die Sozialquote stieg, während das BIP einen Rückgang verzeichnete.

3.3.2 Struktur der Sozialausgaben nach deren Aufgabe

Im Folgenden werden die Sozialausgaben in fünf Gruppen aufgeteilt (prozentuelle Anteile an den gesamten Sozialausgaben; siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Struktur der Sozialausgaben 1998 (in %)

	A	CZ	EU-15
Pensionen/Renten	48,2	40,7	45,7
Gesundheitswesen	34,9	41,3	35,1
Familie	10,0	12,2	8,3
Arbeitslosigkeit	5,5	0,9	7,2
Sonstiges	1,4	4,9	3,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quellen: EUROSTAT (2000); für Tschechien: OECD, Länderbericht Tschechische Republik, 2000.

Die Struktur der Sozialausgaben ist jeweils sehr ähnlich. Die Pensionen stellen jeweils den größten Anteil an den gesamten Sozialausgaben dar (vgl. auch den EU 15-Durchschnitt). Die Tschechische Republik ist das einzige Land, in dem die Anteile für das Gesundheitswesen einerseits und für Pensionen andererseits sehr ähnlich sind, während in Österreich der hohe Anteil an Ausgaben für Pensionen auffällt. Beiden Staaten ist der hohe Anteil an Ausgaben für Familien und Kinder gemeinsam. Beide Staaten haben diesbezüglich bereits eine lange Tradition.

In den folgenden Abschnitten wird auf die einzelnen Teilbereiche näher eingegangen.

3.4 Pensionen

Pensionen sind der Hauptposten im Sozialetat und stellen fast die Hälfte der öffentlichen Sozialleistungen dar. Es gibt viele Gemeinsamkeiten, aber auch viele Unterschiede zwischen dem tschechischen und dem österrei-

chischen Pensionssystem. Beide basieren auf dem Umlageverfahren mit der Option einer freiwilligen Zusatzversicherung. In beiden Ländern wird aufgrund der Knappheit der Mittel gegenwärtig an Reformvorschlägen gearbeitet. Zugleich werden Diskussionen über die Vor- und Nachteile des Umlage- und des Kapitaldeckungssystems geführt.

Die Pensionssysteme in beiden Ländern sind ähnlich: Es gibt Alters-, Witwen-, Witwer-, Waisen- und Invalidenpensionen. In Österreich existieren darüber hinaus noch weitere Arten wie z.B. Kriegsoffer- und Unfallrenten.

Aus historischen Gründen differenziert das österreichische Pensionssystem nach Berufsgruppen. Insbesondere Beschäftigte im öffentlichen Dienst (Beamte) und ein Teil der Arbeitnehmer der Bahn haben deutlich höhere Pensionen. Eine Vereinheitlichung des Pensionssystems für alle Berufsgruppen ist jedoch in Gang. Das tschechische Pensionssystem ist für alle Berufsgruppen einheitlich. Sämtliche im vorherigen Regime existierenden Sonderregelungen wurden im Zeitraum von 1990-1992 abgeschafft.

In der Tschechischen Republik ist das Anspruchsalter für den Pensionseintritt (60 bei Männern und 55-59 für Frauen, abhängig von der Kinderzahl) niedriger als in Österreich, wird aber seit 1995 jedes Jahr um zwei Monate für Männer und vier Monate für Frauen nach oben angepasst. Am Ende dieser Übergangsphase (2007) wird das reguläre Pensionsalter von 62 für Männer und 57-61 für Frauen erreicht. Ähnlich wie in Österreich sind Frühpensionen sehr häufig. Vorschläge für eine Verringerung des Frühpensionsproblems werden gegenwärtig vorbereitet.

Anzahl der Pensionen: Welch große Bedeutung die Pensionssysteme in beiden Staaten haben, zeigen folgende Daten: Ende 1999 wurden in Tschechien 3,184.000 Pensionen ausbezahlt, in Österreich 2,231.000. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung bedeutet dies, dass in Tschechien auf 100 Einwohner 31 Pensionen kamen, in Österreich 28. Davon entfielen in beiden Staaten jeweils rund 60% auf Alterspensionen (inklusive Invalide im Pensionsalter) und der Rest auf Invaliditäts- und Hinterbliebenenpensionen.

Berücksichtigt man die um fast drei Jahre niedrigere Restlebenserwartung der 65-Jährigen in Tschechien, dann ergibt sich daraus, dass die PensionistInnen in Tschechien im Durchschnitt deutlich jünger sein müssen als in Österreich. Offensichtlich hat das Pensionssystem eine große Zahl von Arbeitslosen aufgefangen, insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. So wird im OECD-Länderbericht aufgezeigt, dass zwischen 1996 und 2000 der Anteil der FrühpensionistInnen (ohne Invalide) an der Bevölkerung im Erwerbsalter von 0,2% auf 2,5% angestiegen ist. Zugleich ist im fast gleichen Ausmaß der Anteil jener gestiegen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bzw. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhielten (Anstieg von 1,6% auf 3,8%). Ähnlich wie Österreich wird dadurch ein beachtlicher Teil von Arbeitslosen im Pensionssystem aufgefangen. In Tschechien entfallen etwa 7 von 10 Personen, die eine Frühpension (inklusive Invaliditätspensionen) oder eine

Leistung aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, auf FrühpensionistInnen, in Österreich etwa 6 von 10. Den etwas mehr als 400.000 FrühpensionistInnen standen in Österreich im Jahr 2000 etwa 250.000 BezieherInnen von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe sowie Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber.

Ein bedeutsamer Unterschied zwischen dem tschechischen und dem österreichischen Pensionssystem besteht darin, dass in Tschechien fast alle Frauen einen eigenen Pensionsanspruch haben, während in Österreich etwa 40% der Frauen im Alter keine eigene Pension haben. Ein wesentlicher Grund hierfür ist wohl darin zu sehen, dass unter den Bedingungen des alten Regimes die Frauenerwerbsquote im Haupterwerbsalter fast jener der Männer entsprach. Inzwischen ist die Frauenerwerbstätigkeit allerdings deutlich zurückgegangen; betrug der Frauenanteil der Beschäftigten zu Beginn der neunziger Jahre 48%, lag er im Jahr 2000 bei 43,5%. Auch die ausgewiesene Arbeitslosigkeit ist nun bei Frauen wesentlich höher als bei Männern. Teilzeitarbeit hat aber weiterhin nur eine geringe Bedeutung (2000: 5% aller Beschäftigten). Weiters sind in Tschechien für die Alterspension nur zehn Versicherungsjahre notwendig (ab 65).

Pensionsniveau: Im Unterschied zum österreichischen Pensionssystem verbindet das tschechische System Leistungsanreize entsprechend dem Versicherungsprinzip mit nivellierenden Elementen (fester Sockelbetrag). Insgesamt liegt das Versorgungsniveau aufgrund der begrenzten Mittel weit unter dem österreichischen Niveau. Nach den Daten der OECD entsprach die durchschnittliche Alterspension im Jahr 1997 36% jener in Österreich (Kaufkraftparität; Invaliditätspension: 51%).

Die Durchschnittspension betrug in Tschechien im Jahr 1999 58% des Durchschnittsnettoeinkommens. Im Jahr 1990 betrug diese Relation noch 66%. In Österreich lag diese Relation im Jahr 1999 bei 76%; die durchschnittliche Nettolohnersatzrate betrug 1990 für neue Pensionen (ohne Beamtenpensionen) 72% und 1999 79%.

Sowohl in Österreich als auch in der Tschechischen Republik sind die durchschnittlichen Alterspensionen von Frauen niedriger als die von Männern, was natürlich mit niedrigeren Löhnen (u.a. wegen Teilzeitarbeit) und kürzeren Versicherungsverläufen (Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, niedrigeres Pensionsalter) von Frauen zu tun hat. 1999 betrug die Durchschnittspension einer Frau in der Tschechischen Republik 85% der Pension eines Mannes; in Österreich erreichte sie gerade die Hälfte.

In beiden Ländern werden Pensionen regelmäßig erhöht. In der Tschechischen Republik werden die Pensionen angepasst, wenn die Inflationsrate mehr als 5% beträgt, also mit einer zeitlichen Verzögerung. In Österreich orientiert sich die jährliche Anpassung u.a. an der Nettolohnentwicklung, wobei aber politische Entscheidungen eine große Bedeutung haben. Die laufenden Pensionen stiegen in Österreich im Zeitraum 1990/1998 aufgrund der Anpassungen real um 2%, die Durchschnittspension (im sich verändernden Pensionsstand) stieg um 12%. In der Tschechischen Republik sind die Pensionen real gesunken.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die wirtschaftliche Situation der österreichischen PensionistInnen ist dank des höheren wirtschaftlichen Niveaus des Landes und auch dank eines großzügigeren Pensionssystems deutlich besser als der tschechischen PensionistInnen. Dennoch erscheint das österreichische Pensionssystem aus tschechischer Sicht als konservativ-rückständig. Zu denken ist dabei z.B. an die hohen Pensionen der Beamten, während ein beachtlicher Teil der österreichischen Frauen keine eigene Pension bezieht und von ihren Ehegatten abhängig ist. Aus österreichischer Sicht erscheint die Kombination von nivellierenden Regelungen und der stärker am Versicherungsprinzip orientierten Leistungs-komponente (längerer Bemessungszeitraum) als interessantes Modell.

3.4.1 Die Zukunft der Pensionssysteme

Der Hauptfaktor, der den Umbruch der Altersvorsorgesysteme aller europäischer Länder – und nicht nur der europäischen – Länder unausweichlich macht, ist das fortschreitende Altern der Gesellschaft, das Konsequenzen für die Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik hat.

Die Notwendigkeit einer Pensionsreform ist bereits seit langer Zeit Gegenstand nicht enden wollender Diskussionen.² Am stärksten sind jene Stimmen, die nach ergänzenden Quellen neben dem Umlagensystem suchen. Dabei werden die besonderen Schwierigkeiten in den Reformstaaten hervorgehoben: die Knappheit der Mittel, die Einkommensunterschiede klaffen mehr auseinander, der Finanzmarkt ist unterentwickelt.

Die Aufklärung bezüglich der demografischen Entwicklung und der Grenzen des reinen Umlagensystems zeigt erste Früchte, was z.B. am wachsenden Interesse an Zusatzversicherungen und anderen Sparformen in der Bevölkerung ablesbar ist. Nicht immer werden diese Sparvorteile als Altersvorsorge verstanden, sondern meist als günstige Anlageformen mit staatlichen Zuschüssen. Deshalb wird das System mehr von älteren Menschen genutzt, während jüngere Leute bevorzugt für eine Verbesserung ihrer Wohnungssituation sparen.

Die Tschechische Republik ging 1994 dazu über, freiwillige Zusatzversicherungen mit staatlicher Beteiligung (Steuererleichterungen) einzuführen, und verstärkte dieses System 1999 im Rahmen einer weiteren Reform. Diese private Pensionszusatzversicherung hat sich in jüngster Zeit rasant entwickelt. Es gibt nunmehr 22 private Rentenfondsträger, die Rentenzusatz- und Lebensversicherungen anbieten. Heute gibt es bereits 2,4 Millionen Beitragszahler, d.h. mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer beteiligen sich an dieser Versicherungsform. Die Mindestspardauer, die notwendig ist, um in den Genuss des staatlichen Zuschusses zu kommen, beträgt fünf Jahre. Allerdings liegt hier kein reines Pensionssparen vor. Anstatt junger Leute überwiegen ältere Menschen und Personen mittleren Alters. Es sollte hinzugefügt werden, dass die Rentenzusatzversicherung unter jungen Leuten mit Bausparprogrammen konkurriert. Es besteht die Wahl zwischen einem Eigenheim bzw. einer Eigentumswohnung ohne Mietzinspflichten

und einem höheren Einkommen mit Mietzinspflichten. Aus dem Aspekt persönlicher Sicherheit heraus ist Immobilieneigentum in den Reformstaaten von heute vielleicht die bessere Alternative.

Anders als die Reformstaaten Polen und Ungarn hat sich Tschechien trotz einer nun bereits ein Jahrzehnt andauernden Reformdiskussion nicht zu einer größeren Reform entscheiden können. Allerdings können die bisherigen Maßnahmen und Bestrebungen zur Anhebung des Pensionsalters als wichtiger Reformschritt gesehen werden. Ungarn hat übrigens sein obligatorisches Zweisäulenmodell wieder zurückgenommen.

3.5 Arbeitslosengeld und Ausgaben für Beschäftigungspolitik

Zu Beginn der neunziger Jahre war die Zahl der Arbeitslosen in der Tschechischen Republik ausgesprochen gering. 1990 waren nur 39.000 Personen arbeitslos gemeldet, in Österreich dagegen 166.000 (Jahresdurchschnittswerte), trotz des größeren Arbeitskräftepotentials in der Tschechischen Republik. 1997 war die Zahl der Arbeitslosen etwa gleich hoch (220.000 bzw. 233.000), drei Jahre danach waren die Unterschiede beachtlich: Die Arbeitslosenzahl in der Tschechischen Republik stieg auf 470.000 (und begann erst 2001 leicht zu fallen) – und ging in Österreich auf 194 000 zurück. Das Volumen an ausbezahlter Arbeitslosenunterstützung ist in der Tschechischen Republik im Zusammenhang mit der gestiegenen Arbeitslosigkeit zwischen 1997 und 2000 um das 3,5fache angestiegen.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes errechnet sich in der Tschechischen Republik vom monatlichen Durchschnittsnettoeinkommen, konkret 50% in den ersten drei Monaten, 40% in der restlichen Unterstützungsperiode und 60% während Umschulungen. Der Maximalbeitrag für Arbeitslosenunterstützung hängt von der Entwicklung des Existenzminimums ab, das derzeit bei 4.100 CZK liegt; er kann das 2,5fache des Existenzminimums bzw. bei Umschulungskandidaten das 2,8fache betragen. In Österreich liegt er etwa beim doppelten Existenzminimum. Hierzulande betrug die Arbeitslosenunterstützung ca. 56% des durchschnittlichen Nettoeinkommens (ab 2000: 55-66%) und war insofern dem tschechischen Arbeitslosengeld vergleichbar.

Umschulungen sind aufgrund der tief greifenden strukturellen Umwälzungen in der Wirtschaft von ganz großer Bedeutung. Deswegen wird ein großer Teil der Ausgaben für Beschäftigungspolitik für Umschulungen verwendet. Die Umbruchssituation führte aber auch zu einer stark steigenden Zahl von Frühpensionisten, da z.B. ältere Grubenarbeiter oder Arbeiter der Hütten- und Stahlindustrie nicht mehr an einer Neuqualifizierung interessiert sind.

3.6 Soziale Unterstützung für Familien

1990 betrug der Anteil familienbezogener Unterstützungen am Gesamtvolumen der Sozialausgaben 15,5%. Pro Kopf gab Tschechien damals 84,3% des österreichischen Volumens – nach Kaufkraftparitäten –

aus (OECD-Daten). Bis 1997, dem letzten uns zur Verfügung stehenden Jahr, fiel der Anteil auf 9,6% und sank damit auf 51% des österreichischen Niveaus. Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass in diesem Zeitraum das Karenzgeld in Österreich auf zwei Jahre verlängert wurde (für Geburten ab Juni 1996 auf 1,5 Jahre verkürzt) und der Kinderabsetzbetrag eingeführt wurde.

Der größte Posten bei den familienbezogenen Sozialleistungen in der Tschechischen Republik wird in Abhängigkeit vom Einkommen gewährt, wobei der größte Teil davon auf das Kindergeld entfällt. Bis 1995 wurde Kindergeld an alle Familien mit Kindern ausbezahlt (so wie in Österreich die Familienbeihilfe, ebenfalls ein Festbetrag). Seit 1995 werden nur Familien unterstützt, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet („für jene, die es brauchen“). 1994 betrug der Aufwand für das Kindergeld 53% aller familienbezogenen Leistungen; 1997 waren es noch 40%.

Die Meinungen bezüglich eines flächendeckenden Kindergelds gehen in Tschechien auseinander. Einerseits wird es als Verschwendung der begrenzten öffentlichen Mittel gesehen, Wohlhabende zu unterstützen, andererseits werden die Verwaltungsmehrkosten bei selektiv gezahlten Sozialleistungen kritisiert. Nach der Neuregelung wird nun nur mehr für etwa 75-85% der Kinder Kindergeld ausbezahlt.³

Das Erziehungsgeld, das flächendeckend an alle Eltern bezahlt wird, stellt den zweitgrößten Posten innerhalb der familienbezogenen Leistungen dar. Es ist mit dem österreichischen Kinderbetreuungsgeld vergleichbar.

Andere Unterstützungen, wie z.B. Zuschüsse zu Transportkosten oder Wohngeld usw., sind ebenfalls an das Familieneinkommen gebunden. Zusätzlich gibt es auch neue Arten der Sozialhilfe, die die Preise von Treibstoff und Mieten mitberücksichtigen.

Der zweite Bereich der Familienförderung ist ein System von *Sozialhilfe* und sozialen Diensten. Die Kosten betrugen 1999 insgesamt 9 Mrd. CZK, was weniger als ein Drittel der gesamten Familienförderung darstellte. Der Schwerpunkt liegt hier ausschließlich bei den tatsächlich Bedürftigen. Aus diesem System werden einmalige oder regelmäßige Hilfeleistungen an Senioren, Familien (Lebensmittelzuwendungen) und Einzelpersonen erbracht.

3.7 Die Rolle der Mindestsicherung

Die tschechische Gesellschaft hat eine starke egalitäre Tradition. Diese schlägt sich auch im System der Mindestsicherung nieder, welche für sehr viele Gruppen eine große Bedeutung hat (Arbeitslose, Familien mit mehreren Kinder, Pensionisten). Das jährlich valorisierte Existenzminimum errechnet sich aus der Zahl und dem Alter der Familienmitglieder. Im Jahr 2000 galt ein Mindestlohn von 4.000 CZK für Einzelpersonen, ein garantiertes Existenzminimum von 5.880 CZK für einen Erwachsenen mit Kind (11 Jahre) und 10.670 CZK für zwei Erwachsene mit zwei Kindern (11

und 17 Jahre). Dem stand ein Durchschnittslohn von knapp 12.000 CZK gegenüber. Das durchschnittliche Arbeitslosengeld betrug 2.500 CZK und die Durchschnittspension 5.500 CZK (beide: 1999).

In Tschechien wird nun des Öfteren Kritik an diesem System geübt, da darin negative Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesehen werden, insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern. Hatten früher Familien zahlreiche Begünstigungen, etwa durch Zuteilung einer Wohnung, gelten nun zunehmend die Gesetze des Marktes.

3.8 Das Gesundheitswesen

Dieser Teil der Sozialausgaben nimmt hinter den Pensionen den zweitgrößten Raum ein. Einige der faktischen (nichtfinanziellen) Kennziffern sind in beiden Ländern fast identisch, so z.B. die Quote von 3 praktizierenden Ärzten pro 1.000 Einwohner und 8,9 Spitalbetten pro 1.000 Einwohner (Zahlen von 1998). Zehn Jahre früher, 1988, war die Quote von Ärzten pro Bevölkerung in beiden Ländern niedriger: 2,1 in Österreich und 2,7 in Tschechien. Die Zahl der Krankenhausbetten war in beiden Ländern damals höher. Auch die durchschnittliche Zahl der Tage in stationärer Behandlung war in Tschechien deutlich höher, was die Situation unter dem früheren Regime widerspiegelt.

Die finanziellen Aufwendungen im Gesundheitswesen sind in beiden Ländern grundlegend verschieden. Aufgrund der vergleichsfähigen OECD-Daten für 1998 ergibt sich ein Gesamtvolumen pro Kopf in PPP von 1.968 USD in Österreich und 930 USD (d.h. bloße 47%) in Tschechien. Wenn wir den Anteil der Aufwendungen im Gesundheitswesen am Bruttoinlandsprodukt in einheimischen Währungen ausdrücken, rücken die Werte einander näher: 8,2% in Österreich und 7,2% in der Tschechischen Republik. Die Expansion der Ausgaben im Gesundheitswesen ist in Tschechien geringer als in Österreich. Für den Zeitraum von 1990-1997 wuchsen die österreichischen Ausgaben um 56,6%, während das vergleichbare Wachstum in Tschechien 54,0% ist. Auch in den nachfolgenden Jahren lag Österreich vorne.

Einen Teilbereich stellt die Senioren- und Behindertenhilfe dar. Nach Daten der OECD war der Pro-Kopf-Aufwand (PPP) in Österreich und Tschechien im Jahr 1990 praktisch gleich (43 bis 44 US\$), 1997 lag der Aufwand in Tschechien um ein Drittel unter dem österreichischen Niveau.

Stationäre Pflege machte stets den höchsten Posten der Gesamtausgaben bei der medizinischen Versorgung aus und betrug in beiden Ländern ca. 45%. Andere Posten lassen sich nur schwer vergleichen, da sie unterschiedliche Inhalte abdecken.

Die Finanzierung des Gesundheitswesens hat sich in der Tschechischen Republik wesentlich verändert. Vor 1993 wurden alle Ausgaben für medizinische Versorgung aus dem Staatshaushalt bestritten und durch Steuern gedeckt (staatlicher Gesundheitsdienst). Seither wird der größte Teil dieser Dienstleistungen aus Krankenversicherungsbeiträgen an Krankenkassen

finanziert. In der Tschechischen Republik sind elf Krankenkassen tätig, die größte davon ist die Allgemeine Krankenversicherungsanstalt. Nur noch ein kleiner Teil des Gesundheitswesens wird nun aus dem Staatshaushalt finanziert, der nunmehr nur ausgewählte Tätigkeiten medizinischer Einrichtungen abdeckt, die nicht von Versicherungen übernommen werden (medizinische Forschung und Lehre, AIDS-Problematik, Drogenprävention etc.). Der Anteil der öffentlichen Hand an der Finanzierung des Gesundheitswesens geht stetig weiter zurück, bei steigenden Ausgaben in diesem Bereich. Wie in Österreich sind daher höhere Beiträge bzw. Einsparungspotenziale Gegenstand der Diskussion.

Eines der charakteristischen Momente der Übergangsperiode ist die Ausweitung des Selbstbehaltes in den verschiedenen Bereichen, nicht nur im Gesundheitswesen (auch: Ausbildung und Erziehungswesen, Kultur). Medizinische Dienste sind aber das deutlichste Beispiel für diesen Wandel. In den letzten Jahren ist die Selbstbeteiligung von Patienten ein wesentlicher Posten geworden, der weiter zunimmt. Von 1991 bis 2000 wuchsen diese Ausgaben von 1,3 auf 12,245 Mrd. CZK, d.h. mit einem Faktor von 9,4. Im gleichen Zeitraum sind die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen (d.h. aus staatlichen Mitteln und seitens der Krankenversicherungsträger) von 43,5 auf 129,626 Mrd. CZK angewachsen, das ist ein Faktor von drei.

Im Jahre 2000 erreichte der Anteil der Selbstbeteiligung (Ausgaben von Privathaushalten) an den Gesamtausgaben 8,6%. Dabei spielen Ausgaben für Medikamente, die enorm im Preis gestiegen sind, die hauptsächliche Rolle. Einige Medikamente müssen von den Patienten vollständig bezahlt werden. Darüber hinaus verlangen die Patienten aus höheren Einkommensklassen jetzt viele neue, teure Arzneimittel, die früher nicht erhältlich waren und nun importiert werden.

Trotz des starken Zuwachses bei der Selbstbeteiligung liegt diese noch weit unter der österreichischen, wo die Beteiligung der Privathaushalte an medizinischer Versorgung mittlerweile bei über 25% liegt. Der Grund dafür ist darin zu suchen, dass die Entwicklung in der Tschechischen Republik praktisch bei null begann.

Ein sensibles Thema im Bereich medizinische Versorgung (noch brennender nur noch im Erziehungswesen) ist das niedrige Niveau der Gehälter, das der Bedeutung des Sektors nicht entspricht. Während des beobachteten Zeitraums 1990-1998 wurden die Differenzen nicht geringer, sondern nahmen vielmehr noch zu: Während Löhne und Gehälter insgesamt im Schnitt um das 3,56fache stiegen, lag der Zuwachs im Sektor Gesundheitswesen und Soziales deutlich niedriger (3,27). Dieses Problem betrifft v.a. medizinisches Personal in niedrigeren Positionen und paramedizinisches Personal. Die Situation in diesem Bereich führt zur Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Gesundheitswesen (und mehr noch aus dem Erziehungswesen).

Aus den vorgestellten Trends bei den Ausgaben im Gesundheitswesen lassen sich folgende allgemeine Befunde festhalten:

- Stagnation und sogar realer Rückgang der Finanzflüsse in diesen Bereich während der neunziger Jahre;
- wachsende Selbstbeteiligung mit entsprechender Auswirkung auf die Budgets von Familien, speziell von Familien mit Kindern sowie Rentnern;
- wachsende Unzufriedenheit der im Gesundheitswesen (und im Bildungsbereich) beschäftigten Arbeitnehmer mit ihren niedrigen Löhnen und Gehältern; Notwendigkeit einer Korrektur in Beziehung zu anderen Segmenten der Volkswirtschaft;
- Notwendigkeit von Kosteneinsparungen, um den wachsenden Ausgaben zu begegnen.

4. Finanzierungsquellen

Die Hauptquelle zur Deckung der Sozialausgaben besteht in den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Deren Anteil (%) an den gesamten Sozialausgaben (ausgenommen Gesundheitswesen) hat sich in Tschechien im Zeitraum 1993-1999 wie folgt entwickelt:

Tabelle 4: Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (in%) in der Tschechischen Republik

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
82,0	87,0	87,2	86,7	85,3	82,3	78,3

Der Differenz zu den Aufwendungen wird aus öffentlichen Kassen finanziert. Da der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge seit 1996 rückläufig ist, werden an den Staatshaushalt stetig größere Ansprüche gestellt. Die Ursachen liegen in der schlechten wirtschaftlichen Situation und der seit zwei Jahren im Anstieg begriffenen Arbeitslosenquote.

Die österreichischen Sozialversicherungsbeiträge deckten einen ähnlichen Anteil, konkret 78,6% im Jahr 1998 und 78,1% im darauf folgenden Jahr.

Tabelle 5: Gesamtes Steueraufkommen in Prozent des BIP

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tschechien	42,9	41,3	40,1	39,1	38,6	38,3
Österreich	42,6	42,5	41,6	43,4	44,2	44,4
EU-Durchschnitt	40,3	40,5	40,1	41,2	41,1	41,3
OECD-Durchschnitt	36,4	36,4	36,1	36,8	36,8	37,0

Quelle: OECD Revenue Statistics (1999)

Das neue Steuersystem der Tschechischen Republik (seit 1993) hat die Steuerstruktur und die verschiedenen Steuerarten in enger Anlehnung an die EU-Länder verändert. Ein Beitragssystem zur Sozialversicherung mit

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeteiligung (früher: nur Arbeitgeberbeiträge!) wurde eingeführt und die frühere Umsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer als hauptsächlich indirekte Steuer ersetzt. Deshalb lassen sich Steuerlast und Steuerstruktur der beiden Länder durchaus vergleichen.

Zu Beginn seiner Existenz wurde das neue Steuersystem in Tschechien als System bewertet, das relativ hohe direkte wie indirekte Steuern auferlegte. Während der Übergangsphase lässt sich ein schrittweiser Rückgang dieser Steuern beobachten. 1998 lagen sie niedriger als der österreichische und der EU-Durchschnitt. Außerdem sind die Spitzensätze für Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in der Tschechischen Republik niedriger, mit Ausnahme des österreichischen Körperschaftsteuersatzes:

Tabelle 6: Spitzensteuersätze 1999^(a)

	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer
Tschechische Republik	47,5	35,0
Österreich	50,0	34,0
EU-Durchschnitt	54,1	35,8
OECD-Durchschnitt	50,2	35,4

Quelle: OECD in Figures (2001)

^{a)}Nicht ohneweiters über Landesgrenzen hinweg vergleichbar, siehe die Quelle.

Tabelle 7: Steuerstruktur: Steueraufkommen nach Hauptgruppen in Prozent der Gesamtbesteuerung 1998

	Einkommen & Gewinne	Sozialversicherung	Löhne	Privat-eigentum	Waren & Dienstleistungen	Andere
CR	23,3	44,1	0,0	1,5	31,0	0,0
Österreich	29,2	34,1	6,2	1,3	27,9	1,0
EU-15	34,8	27,8	1,1	4,7	30,2	0,9
OECD	36,3	24,7	0,9	5,4	31,3	1,2

Quelle: OECD, Revenue Statistics (1999)

Der Anteil der Körperschaftsteuer in der Tschechischen Republik betrug 8,6% und jener der Einkommensteuer 13,5%. Die entsprechenden Anteile in Österreich liegen weiter auseinander: 4,7% bzw. 22,1%.

Die Besteuerung von Gewinnen und Dividenden in der Tschechischen Republik ging von 55% im Jahre 1991 auf 35% im Jahr 1998 zurück. In Österreich betrug der Satz 1991 30%. Von 1995 bis 1998 blieb der Wert konstant bei 34%. Die indirekten Steuersätze sind in der Tschechischen Republik etwas höher (der allgemeine Mehrwertsteuersatz beträgt 22%; in Österreich 20%). Der effektive Steuersatz (MWSt.-Erlöse geteilt durch Besteuerungsgrundlage) beträgt in Tschechien 12,6% und in Österreich 15,3%.

Die Besteuerung von Tabak, Alkohol und Treibstoffen (Verbrauchs- und Konsumsteuern) ist in der Tschechischen Republik niedriger als in der EU. Eine Erhöhung bzw. Angleichung an das EU-Niveau ist zu erwarten. Allerdings muss die Struktur der Steuern auf Waren und Dienstleistungen genau studiert werden. Steuern auf Waren und Dienstleistungen machen in Tschechien 31,0 des gesamten Steueraufkommens aus, im Vergleich zu 27,9 in Österreich.

Die Sozialversicherungsbeiträge sind in den Reformstaaten sehr hoch, was u.a. auf den großen Bedarf an Sozialleistungen in der Übergangsphase zurückzuführen ist. In Tschechien betrug der Beitragssatz für Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung (eine eigene Unfallversicherung gibt es nicht) 47,5% der Lohnsumme (ohne Höchstbeitragsgrundlage), was auch im hohen Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an den gesamten Abgaben Niederschlag findet. Die höchsten Beitragssätze entfallen auf die Pensionsversicherung (26%) und die Krankenversicherung (13,5%). In Österreich liegt der vergleichbare Gesamtbeitragssatz etwa bei 40% (ohne FLAF 37,5%, inklusive FLAF: 42%).

Während in Österreich mehr als die Hälfte der Beiträge auf Arbeitgeberbeiträge entfallen (ohne FLAF: 55%, inklusive FLAF: 60%), sind es in Tschechien drei Viertel. Die hohen Arbeitgeberbeiträge sind in der Tschechischen Republik Gegenstand einer Diskussion zwischen Befürwortern einer Senkung bzw. einer weitergehenden Anhebung der Beitragssätze.

5. Abschließender Überblick

Die verwendeten vergleichsfähigen Angaben in Kaufkraftparitäten (PPP) erlauben es, verschiedene Sozialausgaben zu vergleichen. Wenn wir von einem Verhältnis zwischen dem tschechischen und dem österreichischen Bruttoinlandsprodukt von ca. 54% ausgehen, können wir verschiedene Ausgaben im sozialen Bereich vergleichen.

Die Pro-Kopf-Ausgaben (nach Kaufkraftparitäten, OECD-Berechnungen) in Tschechien betragen 1997 für einzelne Bereiche in % des österreichischen Niveaus:

- Pensionen: 36%,
- Gesundheitswesen 64%,
- Familienleistungen ca. 50%,
- Arbeitslosigkeit 13%.

Anmerkungen

¹ Es dürfte eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Berechnung des „wahren“ Werts des BIP und von ihm abgeleiteter Kennziffern bestehen. Die Änderungen, die in der Übergangsperiode stattfanden, waren ausgesprochen intensiv, vor allem zu Beginn, was es unmöglich machte, alle Einflüsse auf die wirtschaftlichen Kennziffern zu protokollieren, insbesondere Änderungen qualitativer Art. Diese schlugen sich sowohl im Nominal- als auch im Realwert des BIP nieder. Darüber hinaus war auch die wissenschaftliche Statistik selbst Änderungen unterworfen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Entwicklung des BIP, wie es in

offiziellen Statistiken verzeichnet ist, unterschätzt worden ist. Viele Faktoren, einschließlich der persönlichen Erfahrungen jener, die die Phase des Übergangs miterlebt haben, bestätigen diese Annahme. Daher ist es zulässig, die Daten zur makroökonomischen Entwicklung zu Beginn der Neunziger als eine Art pessimistische Version aufzufassen. (Die fragwürdigen Berechnungen der Inflationsrate in den ersten Jahren des Reformprozesses sind sehr wahrheitsgetreu beschrieben in: Filer, Hanousek, Output changes and inflationary bias in transition, Arbeitsstudie 167 der CERGE-EI, Prag 2000). Bis zum heutigen Tage kann die Richtigkeit der BIP-Berechnungen nicht bestätigt werden; wir sind Zeugen einer laufenden Neuberechnung und Präzisierung der Zeitreihen für das BIP. Leider finden diese Anpassungen nicht immer Eingang in die abgeleiteten Kennziffern. Deshalb kann man in unterschiedlichen Quellen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf verschiedenste Werte des BIP, des Import-/Exportvolumens und anderer Kennziffern stoßen. Dieser Umstand kann aber den generellen Trend der Entwicklung ökonomischer Tatsachen nicht wesentlich umkehren; wir haben uns bemüht, in dieser Analyse stets die neuesten veröffentlichten offiziellen Zahlen zu verwenden.

² Vgl. Eitzenberger, Peter, Betriebliche Vorsorge über Pensionskassen in Österreich (=Beitrag zum Seminar: Allheilmittel Pensionsfonds?, Linz 2001).

³ CERGE-EI, Mixed Blessings (Prag 2001) 106.

Literatur

- Atkinson, A. B., The Welfare State and Economic Performance, in: National Journal TAX 2 (1995).
- Atkinson, A.B., Public Economics in Action. The Basic Income Flat Tax Proposal (Oxford 1995).
- Baštýň I.; u.a., The Verification of Minimum Subsistence Level in the Czech Republic (RILSA, Prag 1995; in Tschechisch).
- Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, Bericht über die Soziale Lage, Einkommen, Soziale Sicherung, Generationen, Gesundheit (2 Bände, Wien 2001).
- European Commission, Report on Social Protection in Europe 1999 (Brüssel 2000).
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Integrated Report of German Expert Contributions: The Ageing of Society as a Global Challenge – German Impulses (Berlin 2000).
- Gruber, T.; Höpfl, T., Die Soziale Dimension im EU-Erweiterungsprozess, in: WISO 1 (2000).
- Guger, A.; Mayrhuber, Ch., Labour Force Participation and Public Pension System (WIFO, Wien 2001).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000 (Wien 2001).
- Institute of Health Information and Statistics of the Czech Republic, Czech Health Statistics, Yearbooks 1999, 2000 (Prag 2000, 2001).
- ILO, Social Security Pensions Development and Reform, hrsg. von Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulipe, G. (Genf 2000).
- Hörndler, M.; Wörster, K., Soziales Österreich: Sicherungssysteme in Überblick (Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, Wien 1998).
- Ivansits, H., Pensionsversicherung und Pensionsreformen, in: WISO 2 (2000).
- Ministerium für Arbeit und Soziales (Tschechien), Progress report on the implementation of the conclusions of the Joint Assessment of Employment Policy of the Czech Republic (Prag, November 2001).
- OECD, Austria, Economic Survey 1998, 1999 (Paris 1999, 2000).
- OECD, Czech Republic, Economic Survey 1999, 2000 (Paris 1999, 2000).
- OECD, Maintaining Prosperity in an Ageing Society (Paris 1999).
- OECD, Coping with Ageing (The Islandic Model) (Paris 1999).
- OECD, Society at a Glance, Social Indicators (Paris 2000).
- OECD, Tax Burdens – Alternative Measures (=Tax Policy Studies, Taxation Series No 2, Paris 2000).

- Research Institute of Labour and Social Affairs (RILSA), The Development of the Main Economic and Social Indicators, No 14, 15, 16 (Prag).
- Tálos, E.; Wörister, K., Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten (Wien u.a. 1998).
- UNO, ES Council UN, EUROSTAT's Statistical Research on Poverty - Descriptive Synthesis (Genf 1994).
- Vavrejnova, M., Income Inequality and Poverty Protecting Implementations (=Prague Economic Paper No 2, Prag 1996).
- Vavrejnova, M., Public Expenditure and Social Welfare in the Czech Republic (=Proceedings of the Workshop „Welfare State in Transition: East and West“, Freie Universität, Berlin 1996).
- Vavrejnova, M., Education and Health Care in the Czech Republic in the Course of Transition (=Discussion Paper No 8, Freie Universität, Berlin 2000).
- Vavrejnova, M., Economic Relations and Cooperation, Czech Republic – Austria, in: Regional Dimension of European Integration and of Extension of the EU to the East (Wroclaw College of Management and Finance, Breslau 2002).
- Wörister, K., Das österreichische Pensionssystem: Ursprünge und Zielrichtungen der Reformen, in: Kurswechsel 3 (1998).
- Wörister, K., Entwicklungen bei Sozialleistungen in den neunziger Jahren (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1999).
- Wörister, K., Soziale Sicherheit. Aktuelle Entwicklungen, Zeitreihen (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2001).

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden die Sozialausgaben und deren Finanzierungsquellen zwischen zwei Staaten verglichen: dem EU-Staat Österreich und der Tschechischen Republik, einem der wirtschaftlich höher entwickelten Transformationsstaaten. Tschechien mit seinem weit aus niedrigeren Volkseinkommen war im letzten Jahrzehnt infolge der Transformation mit wesentlich größeren Problemen im Bereich der sozialen Sicherung konfrontiert. Gezeigt wird, wie die im Prinzip ähnlichen Herausforderungen im Bereich der Alterssicherung, in der Arbeitslosenversicherung, im Gesundheitswesen und in der Familienpolitik in beiden Staaten bewältigt wurden. Neben den Unterschieden zeigen sich auch Gemeinsamkeiten, wie etwa der Verzicht auf radikale Reformen im Bereich des Pensionssystems.

**„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

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich

Helfried Bauer, Johann Bröthaler,
Wilfried Schönböck, Lena Sieber

1. Vorbemerkung

Während die österreichische Finanzpolitik seit Jahren durch die Konsolidierungserfordernisse des Bundeshaushaltes beherrscht wird, ist gleichzeitig und ziemlich unbemerkt auch das System der Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Gemeinden unter Reformdruck geraten. Die wichtigsten Stichworte hierzu sind:

- der weitere anteilmäßige Abbau der gemeindeeigenen Steuereinnahmen im Zuge der Auflassung der Getränkesteuer und der Werbesteuer sowie der nur teilweise Ersatz durch den Getränkesteuerausgleich bzw. die Beteiligung der Gemeinden an der neuen Werbesteuer im Rahmen des Steuerverbundes;
- die wirtschaftspolitischen Diskussionen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten, zu denen als ganz bedeutender Teil die Kommunalsteuer zählt;
- die ausbleibende Anpassung des Finanzausgleichs auf unterschiedliche Aufgaben und Problemlagen verschiedener Gemeindetypen und -strukturen;
- die durch die demografischen Veränderungen (Einwohnerverluste für viele große Städte, teils massive Bevölkerungszuwächse in den Stadt-randgemeinden, nachhaltige Bevölkerungsrückgänge in strukturschwachen peripheren Gemeinden) ausgelösten Verschiebungen bei den Ausgaben und den Einnahmen;
- zusätzliche Belastungen der Gemeinden im Zuge der Reorganisationen und Ausgabeneinsparungen bei Bund und Ländern;
- die seit dem Jahr 1995 anhaltende Stagnation der kommunalen Investitionstätigkeit.

So erscheint es angebracht, zentrale Elemente des für die Gemeinden maßgeblichen Finanzausgleichssystems grundsätzlich und empirisch darzustellen und zu analysieren sowie Erkenntnisse zu formulieren, die für die anstehenden Reformen, vor allem jene des Finanzausgleichsgesetzes 2004, hilfreich sein könnten. Der vorliegende Beitrag geht auf eine umfas-

sende Untersuchung zurück, die im Jahr 2001 im Auftrag des Österreichischen Städtebundes erarbeitet (IFIP/KDZ (2001)) und im Frühjahr 2002 aktualisiert und gekürzt publiziert worden ist (Bröthaler et al. (2002)). Er befasst sich vor allem mit den insgesamt und auch in den genannten Arbeiten der Verfasser bisher zu wenig beleuchteten Aspekten des horizontalen Finanzausgleichs.

2. Finanzausgleichssystem: Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich

In einem föderalistisch organisierten Bundesstaat kommt dem Finanzausgleichssystem eine grundlegende Rolle zu, da hier mehrere Gebietskörperschaftsebenen mit Entscheidungskompetenz – als Träger von Aufgaben, zur Übernahme der Verantwortung für die wirtschaftliche Gestion der Produktion von behördlichen Leistungen und von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen – versehen (passiver Finanzausgleich) und jeder Ebene den „übertragenen“ Aufgaben kongruente öffentliche Einnahmen zugewiesen werden müssen (aktiver Finanzausgleich). Zusätzlich umfasst das Finanzausgleichssystem ein im Lauf der Zeit entstandenes Geflecht von einzelfallbezogenen Regelungen, die das Bemühen der beiden gesetzgebenden Körperschaften (Bund und Länder) widerspiegeln, ihre – meist nicht explizit gemachten – Ziele soweit umzusetzen, wie es das Streben um Konsens zwischen allen drei staatlichen Ebenen zuließ.

Das System des Finanzausgleichs umfasst in Österreich im Wesentlichen die

- bundesgesetzlichen Regelungen der Finanzverfassung¹, das jeweilige Finanzausgleichsgesetz (FAG)²,
- spezielle Bundesgesetze, wie etwa das Schulorganisationsgesetz 1962, das Familienlastenausgleichsfondsgesetz 1967, das Katastrophenfondsgesetz 1996, mit denen Kompetenzen und die Aufgabenfinanzierung in einzelnen Bereichen, beispielsweise eben der Pflichtschulen, der Familienförderung und des Katastrophenschutzes, geregelt werden,
- Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15 a B-VG, so z. B. bezüglich der Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung gemäß BGBl. I Nr. 60/2002,
- weiters landesgesetzliche Regelungen, die im Rahmen der bundesgesetzlichen Ordnung Bestimmungen der Aufgabenteilung zwischen Land, Gemeinden und Dritten (z.B. den Leistungsempfängern) sowie zur Verteilung der Finanzierungslasten enthalten; dazu zählen u.a. die Sozialhilfe-Gesetze, die Landesgesetze zur Regelung der Jugendfürsorge, die Gesetze zu den Landes-Krankenanstalten-Finanzierungsfonds,
- darüber hinaus grundsätzliche und Einzelfallentscheidungen der Landesregierungen, die auf die Finanzierung der Aufgabenerfüllung gerichtet sind, etwa durch Richtlinien zur Vergabe von Bedarfszuweisungen.

Im Folgenden wird der *aktive Finanzausgleich* bezüglich und auf der *Ebene der Gemeinden* betrachtet, womit also Betrachtungen über die

Zuteilung von Aufgaben auf die Ebene der Gemeinden ausscheiden, jedoch das durch viele Elemente gebildete System der Mittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ebenso wie die Mittelverteilung auf der Ebene der Gemeinden analysiert werden. Der aktive Finanzausgleich (FA) umfasst hierbei den

- *primären FA* mit den Teilelementen der Verteilung der Abgabenhöhe (eigene Abgaben und Steuerverbund, insbesondere die gemeinschaftlichen Bundesabgaben) sowie des vertikalen Finanzausgleiches und des horizontalen Finanzausgleiches (Verteilung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Länder und auf die Gemeinden),
- *sekundären FA*, mit dem die bundesgesetzliche Abgabenteilung durch verschiedene, im FAG geregelte intragovernmentale Transferzahlungen ergänzt wird, sowie den
- *tertiären FA*, mit sonstigen intragovernmentalen Transferzahlungen.

Diese Teile des Finanzausgleichssystems sollen zunächst hinsichtlich ihrer wesentlichen Bestimmungen dargestellt werden.

2.1 Der primäre Finanzausgleich (Abgaben- und Ertragshöhe)

Der primäre Finanzausgleich gemäß FAG 1997, Abschnitt II [FAG 2001, Abschnitt II] sieht die Festlegung der Abgabenhöhe vor. Im F-VG 1948 werden hierbei unterschieden die ausschließlichen Bundesabgaben, die zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben (gemeinschaftliche Bundesabgaben, Zuschlagsabgaben der Länder zu einer Stammabgabe des Bundes, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand), die ausschließlichen Landesabgaben sowie die ausschließlichen Gemeindeabgaben. Der primäre Finanzausgleich in Österreich ist als ein Mischsystem der Mittelverteilung angelegt, in dem die genannten Formen der Abgaben u.a. aus Gründen der bundesstaatlichen Kräfteverteilung und zur Sicherung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes den staatlichen Ebenen in differenzierter Weise zugesprochen werden.

Die *ausschließlichen Abgabenerträge* fließen der jeweils einhebenden Gebietskörperschaft zu (§ 6 und 14 FAG 1997) (§ 8 und 15 FAG 2001). Zu den wichtigsten ausschließlich Bundesabgaben zählen – gemäß § 8 FAG 2001 – der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, die Tabaksteuer, die Elektrizitäts- und die Erdgasabgabe, die Versicherungssteuer, Stempel- und Rechtsgebühren sowie die Bundesverwaltungsabgaben. Zu den wirtschaftlich nicht bedeutenden ausschließlichen Landesabgaben zählen gemäß § 14 FAG 1997 bzw. § 15 FAG 2001 die Feuerschutzsteuer, Fremdenverkehrsabgaben, Jagd- und Fischereiabgaben. Zu den wichtigsten ausschließlichen Gemeindeabgaben zählen seit dem Jahr 2000 – sieht man von den Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen ab – nur mehr die Kommunalsteuer und die Grundsteuern; die Getränkesteuer und Speiseeisabgabe wurde ebenso wie die Anzeigen- und Ankündigungsabgabe aufgelassen und

durch Anteile der Gemeinden am Steuerverbund (nicht vollständig) „ersetzt“.

Der zweite Pfeiler des primären FA betrifft die Ertragshoheit der Gebietskörperschaften, d.h. die Aufteilung der *gemeinschaftlichen Bundesabgaben*; zu diesen gehören nach § 7 FAG 1997 [§ 9 FAG 2001] u.a. die Ertragsteuern (Lohnsteuer, veranlagte EinkommenSt, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer I), weiters die KEST II, die Umsatzsteuer, die Mineralölsteuer, die motorbezogene Versicherungssteuer. Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften erfolgt in mehreren Stufen:

➤ *Vertikaler Finanzausgleich*

Vor Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen sind Anteile der veranlagten Einkommensteuer, der Kapitalertragsteuer I, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer zur Dotierung von Fonds sowie zur Finanzierung von EU-Beiträgen abzuziehen. Im bundesgesetzlichen Finanzausgleich erfolgen Teile dieser Abzüge nach der vertikalen Verteilung (§ 7 (2), § 8 (2)-(4) FAG 1997) [§ 9 (2), § 10 (2)-(5) FAG 2001]. Die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden sodann nach fixen Prozentsätzen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden geteilt (§ 8 (1) FAG 1997) [§ 10 (1) FAG 2001].

➤ *Horizontaler Finanzausgleich: Länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden*

Im nächsten Schritt werden die auf die Länder und Gemeinden gemäß § 8 (1) FAG 1997 [§ 10 (1) FAG 2001] entfallenden Erträge auf die Länder und länderspezifisch auf die Gemeinden nach spezifisch für jede gemeinschaftliche Bundesabgabe festgelegten Regelungen aufgeteilt (horizontale Verteilung) (§ 8 (6) FAG 1997) [§ 10 (7) FAG 2001]. Bei dieser Zuteilung kommen die Volkszahl, die gewichtete Volkszahl und das jeweilige Steueraufkommen sowie zusätzlich fixierte Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Eine Sonderstellung unter den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nimmt die Spielbankabgabe insofern ein, als die Aufteilung deren Gemeindeanteiles ausschließlich auf Gemeinden, in denen eine Spielbank betrieben wird, erfolgt (§ 8 (7) FAG 1997) [§ 10 (8) FAG 2001]. Die Verteilung der Ertragsanteile auf die Bundesländer ist hiermit abgeschlossen; die Ertragsanteile der Gemeinden werden in weiteren Schritten, die dem horizontalen FA zugerechnet werden, verteilt.

➤ *Horizontaler Finanzausgleich: Gemeindeweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden*

Von den nun auf Länderebene zur Verfügung stehenden Gemeindertragsanteilen sind gemäß § 10 (1) FAG 1997 13,5 Prozent [§ 12 (1) FAG 2001: 12,7 Prozent] an die Länder für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (mit Ausnahme von Wien) zu überweisen. Der Restbetrag wird gemäß § 10 (2) FAG 1997 [§ 12 (2) FAG 2001] in mehreren Schritten auf die Gemeinden verteilt:

- 1.) Im ersten Verteilungsschritt erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft, bestimmt durch Grundsteuer, Kommunalsteuer und Finanzzuwei-

sungen gemäß § 21 FAG, im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, Vorausanteile in Höhe von 30 Prozent der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.

- 2.) Weiters erhält jede Gemeinden einen Sockelbetrag in der Höhe von 7,43 € pro Einwohner, der 2001 bis 2004 von 43,77 € auf 72,66 € ansteigt.
- 3.) Ab dem Jahr 2001 werden gemäß FAG 2001 Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich nach fixierten Anteilen am Getränke- und Speiseeisteuerertrag verteilt sowie Anteile aus dem Werbesteuerausgleich im (fixierten) Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe und weitere Anteile an der Werbeabgabe nach der Volkszahl verteilt.
- 4.) Zur Ermittlung der endgültigen Ertragsanteile der Gemeinden wird der verbleibende Betrag in einem dritten Verteilungsschritt nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt.

2.2 Der sekundäre Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz geregelte *ergänzende Mittelverteilung* in Form von Kostentragungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzzuweisungen, Zuschüsse). Im Rahmen dieses Beitrages wird nur auf jene Transferzahlungen eingegangen, welche die Gemeindehaushalte direkt betreffen; es handelt sich um folgende Zahlungen, welche nach Zahler und Empfänger klassifiziert worden sind:

➤ *Zahlungen vom Bund an die Gemeinden:*

Finanzzuweisungen gemäß § 20 FAG 1997 [§ 20 FAG 2001] sowie zusätzlich Bedarfszuweisungen ab 2001 [§ 22, 23 FAG 2001], Finanzzuweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen gemäß § 21 FAG 1997 [§ 21 FAG 2001], Finanzzuschüsse gemäß § 22 FAG 1997,

➤ *Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden:*

Bedarfszuweisungen gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] und

➤ *Zahlungen von den Gemeinden an die Länder:*

Landesumlage gem. § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001].

★ *Finanzzuweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 20 FAG 1997 [§ 20 FAG 2001]:*

Der Bund gewährt gemäß § 20 (3) FAG 1997 [§ 20 (2), (3) FAG 2001] den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Finanzzuweisung im Ausmaß von insgesamt 15,6 Mio. € jährlich und 2,5 Prozent des Aufkommens an Elektrizitätsabgabe und Erdgasabgabe des Zeitraumes vom Oktober des Vorjahres bis zum Oktober des jeweiligen Jahres. Davon kommen auf jeden Fall 55 Prozent Wien als Gemeinde zugute, die restlichen 45 Prozent werden zwischen Wien und jenen Gemeinden, die an einer Nahverkehrseinrichtung erheblich beteiligt sind, aufgeteilt. Weitere 16,5 Mio. € sowie 2,5 Prozent der erwähnten Ab-

gaben kommen zum überwiegenden Teil den Landeshauptstädten, verteilt nach einem fixen Prozentsatz, zum Zwecke der Finanzierung des Personennahverkehrs zugute.

Nach § 20 (5) FAG 1997 [§ 20 (5) FAG 2001] erhalten die beiden Statutarstädte Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs je eine Finanzausweisung zur Abgeltung der zusätzlichen Aufwendungen, die zur Erfüllung der Bundesaufgaben aufgrund der fehlenden Bundespolizeibehörden in den beiden Städten erwachsen.

★Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 21 FAG 1997 [§ 21 FAG 2001]:

Der Bund gewährt den Gemeinden jährlich eine Finanzausweisung in Höhe der Summe von 1,34 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden und 5,1 Mio. €. Dieser Betrag ist vorerst nach der Volkszahl aufzuteilen. Hierauf sind die so erhaltenen Anteile jener Länder, deren Finanzkraft den Bedarf, bestimmt durch die Bundesdurchschnittskopfquoten der Finanzkraft nach Gemeindegrößenklassen, nicht erreicht, auf Kosten der übrigen Länder nach der Volkszahl anzuheben. Dabei darf der Bedarf der übrigen Bundesländern nicht unterschritten werden.

Finanzmittel der Länder, die in Summe den Bedarf der Gemeinden übersteigen, werden dazu verwendet, die Finanzkraft der Gemeinden möglichst auf den Landesdurchschnitt zu heben. Ein danach verbleibender Betrag wird nach Richtlinien, die von den Ländern festgesetzt werden, auf die Gemeinden verteilt.

★Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 22 FAG 1997 [§ 24 FAG 2001]:

Diese Finanzzuschüsse unterscheiden sich von den Finanzausweisungen gemäß § 20 dadurch, dass die empfangende Gebietskörperschaft einen Betrag mindestens in Höhe des Zuschusses aufbringen muss, um den Zuschuss zu erhalten. Die Bereiche Theater, Schulen und Umweltschutz werden dabei vom Bund auf Antrag der Gemeinden mit entsprechenden Zweckzuschüssen unterstützt.

★Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden:

Aufgrund der Regelungen gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] obliegt den Ländern die Verwaltung von 13,5 [12,7] Prozent der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden. Die im FAG als „zweckgebundene Landesmittel“ bezeichneten Beträge fließen in Form von Bedarfszuweisungen oder Zuschüssen an die Gemeinden.

Da es sich bei diesen zur Verteilung gelangenden Bedarfszuweisungsmitteln um einbehaltene Gemeindeertragsanteile handelt und die einzelnen Länder diese Regelung nur vollziehen und dabei nicht die Position eines zahlenden Finanzausgleichspartners einnehmen, stellt die Weitergabe der zweckgebundenen Landesmittel an die Gemeinden einen interkommunalen Finanzausgleich dar.

★Zahlungen von den Gemeinden an die Länder:

Gemäß § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001] sind die Länder ermächtigt, bis zu 8,3 [7,8] Prozent der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemein-

den in Form der Landesumlage von den Gemeinden einzuheben. Die Landesumlage stellt neben den Ertragsanteilen der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben die wichtigste Einnahmequelle der Länder dar. Bei der anschließend präsentierten empirischen vergleichenden Analyse des sekundären Finanzausgleichs ist zu beachten, dass in Niederösterreich die Landesumlage im Jahr 1998 abgeschafft wurde und in Oberösterreich diese nicht im Höchstmaß eingehoben wird.

Die Umlegung des eingehobenen Betrags auf die einzelnen Gemeinden wird länderspezifisch geregelt, wobei überwiegend die Finanzkraft gemäß § 10 (4) FAG 1997 [§ 12 (4) FAG 2001] zur Anwendung gelangt. Es handelt sich daher abermals um eine Verteilung im Rahmen eines interkommunalen Finanzausgleichs.

2.3 Tertiärer Finanzausgleich

Unter „tertiärem Finanzausgleich“ werden in diesem Beitrag alle übrigen (nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelten) intragovernmentalen Transferzahlungen von und an Gemeinden verstanden. Diese nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers umfassen Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Umlagen ebenso wie Sachleistungen (z.B. Bereitstellen von Musikschulgebäuden, laufende Instandhaltung der Gebäude) der Gemeinden von bzw. an Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Träger öffentlichen Rechts (Fonds, Gemeindeverbände), insbesondere im Bereich Krankenanstaltenfinanzierung, Sozial- und Behindertenhilfe und Siedlungswasserwirtschaft.

Beispiele für Transferzahlungen, welche die Gemeinden – meist vom jeweiligen Bundesland – empfangen:

- laufende Transfers und Kapitalzuschüsse für Gemeinde-Feuerwehren,
- laufende Transfers und Kapitalzuschüsse für Gemeinde-Musikschulen,
- laufende Beiträge zum Personalaufwand von Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden und zum Transport der Kinder,
- Investitionszuschüsse für das Errichten von Kindergartengruppen.

Beispiele für Transferzahlungen (Transferleistungen), welche die Gemeinden leisten:

- laufende Beiträge zu den Lasten der Sozialhilfe, der Behindertenhilfe, der Jugendfürsorge an die Träger dieser Einrichtungen,
- Beiträge der Gemeinden von Krankenanstaltensprengeln oder generell der Gemeinden zum Gebärungsabgang der öffentlichen Krankenanstalten an die Träger dieser Einrichtungen, z.B. Bundesland, Trägergemeinde,
- Sachleistungen (z. B. Bereitstellen der Gebäude und der Unterrichtsmittel) für Musikschulen des Landes und/oder privater Träger.

Problematisch ist der tertiäre FA in mehrfacher Hinsicht: Zum Ersten, weil er wenig transparent ist, besteht er doch aus vielen Einzelelementen, die auch statistisch von keiner Stelle voll erfasst werden. Zum Zweiten, weil unterschiedliche Ziele angepeilt und damit auch teilweise unkontrollierte

Wirkungen erzielt werden. Zum Dritten schließlich, weil er nicht zwischen allen Gebietskörperschaften paktiert, sondern meist nur durch Landesgesetze und Beschlüsse der Landesregierungen gebildet worden ist.

Ein meist bestehendes Merkmal des tertiären Finanzausgleichs sind die interkommunalen Verteilungseffekte. Sie ergeben sich aus der vorrangigen Unterstützung des Landes von finanzschwachen, meist kleinen Gemeinden, was häufig zu Lasten der finanzstärkeren Mittel- und Großgemeinden geht.

3. Mittelausstattung der Gemeinden aus Abgabenerträgen

Im Folgenden werden die Verteilungsschritte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (Ertragsanteile, Transferzahlungen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs), ausgehend von den eigenen Abgaben, empirisch dargestellt und erörtert.

Für den Betrachtungszeitraum 1993-1999 werden diese Schritte jeweils im Überblick nach *Gemeindegrößenklassen* nachvollzogen. Die Gemeinden werden nach ihrer Einwohnerzahl gemäß Volkszählung 1991 (Gebietsstand 1999) klassifiziert. Die Definition der Gemeindegrößenklassen orientiert sich dabei grundsätzlich an jenen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels: Gemeinden mit bis zu 10 Tsd. Einwohnern (EW), 10-20 Tsd. EW, 20-50 Tsd. EW und mehr als 50 Tsd. EW. Da die Klasse der Gemeinden bis 10 Tsd. EW etwa 75% der österreichischen Gemeinden umfasst, wird diese Gemeindegrößenklasse zusätzlich in die drei Klassen (0-2,5 Tsd. EW, 2,5-5 Tsd. EW und 5-10 Tsd. EW) unterteilt. Wien (immer als Land und Gemeinde, sofern nicht anders angegeben) wird in der Regel getrennt dargestellt.

Für das Jahr 1999 werden die Einflüsse der einzelnen Zuteilungsmechanismen des FAG auf die einzelnen Gemeinden genauer, nach *Gemeindegrößenklassen* in Kreuzklassifikation mit *Bundesländern* und *Regionstypen* analysiert. Die verwendete Zuordnung der österreichischen Gemeinden zu Regionstypen beruht auf einer Grundlagenarbeit des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR (1991)). Die regionsweise Zusammenfassung baut größtenteils auf den politischen Bezirken als Einheit auf, in einigen Fällen auf feinere (räumlich zusammenhängende) „Bezirksteile“, wobei dies bestehende oder aufgelassene Gerichtsbezirke sind.

Zur Darstellung der Verteilungseffekte werden die Gemeinden auch nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen (gemessen an den eigenen Abgaben) zusammengefasst; damit wird es möglich, die Unterschiede zwischen finanzschwachen („armen“) und finanzstarken („reichen“) Gemeinden zu untersuchen. Die Einteilung nach Quintilen (Dezilen) gruppiert jeweils 20 (10) Prozent der betrachteten Gesamtheit der Gemeinden geordnet nach der Finanzkraft; das 1. Quintil (Dezil) umfasst das Fünftel (Zehntel) der Gemeinden der geringsten Finanzkraft, das 5. Quintil bzw. das 10. Dezil jenes Fünftel bzw. Zehntel mit der höchsten Finanzkraft.

3.1 Eigene Abgaben der Gemeinden

Im Finanzausgleichsgesetz (§ 14 FAG 1997) [§ 15 FAG 2001] wird festgelegt, welche Abgaben direkt von den Gemeinden eingehoben werden (ausschließliche Gemeindeabgaben). Als „eigene Abgaben“ werden die ausschließlichen Abgaben inklusive den Interessentenbeiträgen von Grundstückseigentümern und Anrainern, die nach dem FAG Landes-/Gemeinde-Abgabe sind und landesgesetzlich meist als ausschließliche Gemeindeabgabe geregelt sind, subsumiert. Beim Vergleich der Abgabenerträge zwischen den Gemeindetypen ist generell zu beachten, dass einzelne Abgaben (vor allem Ankündigungsabgabe, Anzeigenabgabe, Gebrauchsabgabe und Fremdenverkehrsabgaben) nur von einem Teil der Gemeinden eingehoben werden (siehe Hüttner u. Pilz (2000) 86).

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Erträge an eigenen Abgaben bei den Gemeinden (ohne Wien) von 1.999 Mio. € um 18 Prozent auf 2.361 Mio. € (siehe Tabelle 1). Gemessen am BIP mit einem Zuwachs von 26 Prozent blieben die eigenen Abgaben damit in ihrer Dynamik deutlich zurück. Der bedeutendste Ertragsanstieg fand zwischen den Jahren 1993 und 1994 statt, da bei der Steuerreform 1994 die Gewerbesteuer und die Lohnsummensteuer durch die Kommunalsteuer ersetzt wurden, und somit beträchtliche Resteingänge an Gewerbesteuer anfielen (Hüttner u. Pilz (2000) 87 f.). Im darauf folgenden Jahr war in Folge nur ein minimaler Ertragsanstieg zu verbuchen.

Haupteinnahmequelle im Rahmen der eigenen Abgaben war und ist – wie bereits erwähnt – die Kommunalsteuer, die, summiert mit der Gewerbesteuer, in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums über 50 Prozent der eigenen Abgaben ausmachte. Die zweite bedeutende Einnahmequelle stellten die Grundsteuern dar, deren Abgabenertrag seit 1993 um insgesamt 24 Prozent, bedingt durch Umwidmungen, Neubautätigkeit und das Auslaufen von Grundsteuerbefreiungen (siehe Hüttner (2001) 115), anstieg. Als dritte Abgabe von bedeutender Höhe ist die Getränkesteuer zu nennen, deren Abgabenertrag bereits ab Mitte der 90er Jahre stagnierte, als die Diskussion um ihre Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht aufflammte. Infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 9. März 2000 wurde sie zur Gänze abgeschafft.

Der generelle Anstieg der eigenen Abgaben der Gemeinden findet sich jeweils auch innerhalb der einzelnen Größenklassen (vgl. Abbildung 1). Nach dem stärkeren Anstieg von 1993 auf 1994 stiegen die Einnahmen in jeder Größenklasse bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes in nur geringem Ausmaß an.

In sämtlichen Jahren war ein positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Erträgen der eigenen Abgaben und Gemeindegrößenklassen feststellbar. Einzige Ausnahme bildeten die Abgabenerträge der Gemeinden der Größenklasse 20-50 Tsd. EW, deren Erträge knapp unter denen der Gemeinden mit 10-20 Tsd. EW, bedingt durch deren niedriges Niveau der Einnahmen aus Anzeigenabgabe und Interessentenbeiträge, lagen. Dieser

Tabelle 1: Erträge an eigenen Abgaben der österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. € sowie Index

Eigene Abgaben der Gemeinden ¹⁾	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Index ⁴⁾
Grundsteuer A	25	25	25	25	26	26	26	103
Grundsteuer B	273	286	297	310	319	330	343	126
Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital ²⁾	465	172	71	49	28	22	8	–
Kommunalsteuer (Lohnsummensteuer) ²⁾	567	975	1.049	1.087	1.118	1.160	1.216	119
Getränkesteuer einschl. Speiseabgabe	321	328	330	332	335	336	334	104
Interessentenbeiträge v. Grundstückseigentümern u. Anrainern	169	187	214	237	237	233	221	131
Ankündigungs-, Anzeigenabg.	27	35	36	33	39	43	51	187
Fremdenverkehrsabgabe, Orts- und Kurtaxen	41	46	46	47	46	49	49	119
Sonstige Gemeindeabgaben ³⁾	110	119	121	127	126	117	112	101
Summe	1.999	2.174	2.188	2.247	2.274	2.316	2.361	118

¹⁾ Ausschließliche Abgaben der Gemeinden (ohne Wien) gemäß § 14 FAG 1997 [§ 15 FAG 2001] inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen.

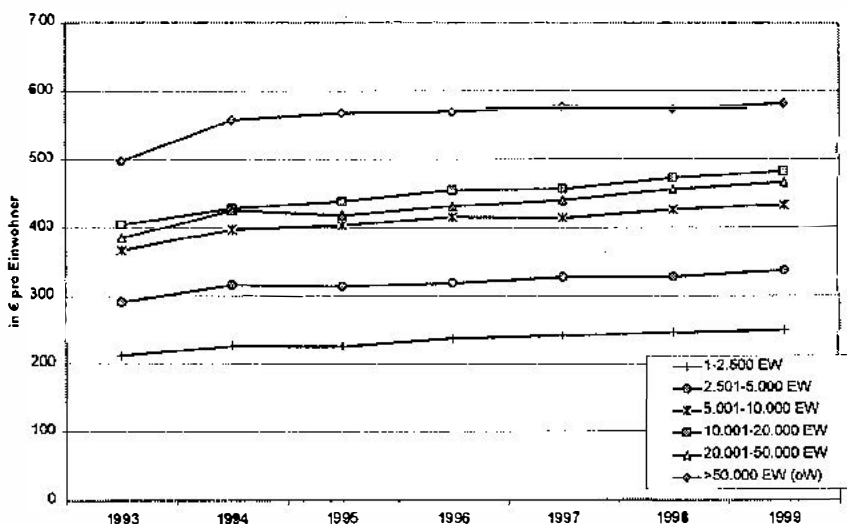
²⁾ Einführung der Kommunalsteuer mit 1. Jänner 1994 an Stelle der Ende 1993 ausgelaufenen Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag und der Lohnsummensteuer.

³⁾ Sonstige Gemeindeabgaben: Gebrauchsabgaben, Lustbarkeitsabgabe, Abgabe für das Halten von Tieren, Verwaltungsabgaben.

⁴⁾ Index 1999, 1993=100, Gewerbsteuer und Kommunalsteuer zusammengefasst.

Quelle: Gebärungsübersichten 1993-1999; Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002.

Abbildung 1: Eigene Abgaben der österreichischen Gemeinden ohne Wien nach Gemeindegrößenklassen in den Jahren 1993 bis 1999 in € pro Einwohner



Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Zusammenhang zwischen Größe und Ertrag ist vor allem durch die quantitativ bedeutende Kommunalsteuer begründet.

Bedeutende Angaben können den folgenden Tabellen 2 und 3 entnommen werden, in denen für das Jahr 1999 die ausschließlichen Gemeindeabgaben pro Einwohner im Durchschnitt der Gemeindegrößenklassen sowie die Summe der ausschließlichen Gemeindeabgaben der einzelnen Gemeindegrößenklassen nach Bundesländern sowie nach Regionstypen in den Bundesländern angeführt werden. Im Jahr 1999 nahmen die Gemeinden mit bis zu 2,5 Tsd. EW lediglich 98 €/EW an Kommunalsteuer ein, Gemeinden mit mehr als 50 Tsd. EW nahmen mit 337 €/EW beinahe das 3,5-fache ein. Gemeinden zwischen 5 und 50 Tsd. Einwohnern hatten im Durchschnitt ein ähnliches Niveau an Kommunalsteuereinnahmen. Bei den übrigen eigenen Abgaben der Gemeinden ist dieser eindeutige Zusammenhang zwischen Größe und Ertrag nicht feststellbar, bei den Interessentenbeiträgen ist sogar ein gegenläufiger Zusammenhang erkennbar (vgl. Tabelle 2).

Die Summe der eigenen Abgaben pro Einwohner ist in fast allen Größenklassen der Gemeinden im Burgenland am niedrigsten, gefolgt von der Steiermark und Niederösterreich. In den Gemeinden des Bundeslandes Salzburg wurden im Durchschnitt die höchsten eigenen Abgaben pro Kopf (492 €/EW) eingehoben. Bei ausschließlicher Betrachtung der Kleinstgemeinden sticht Vorarlberg mit besonders hohen Abgabenerträgen hervor. Bemerkenswert ist auch, dass die Pro-Kopf-Einnahmen in den Größen-

Tabelle 2: Eigene Abgaben¹⁾ der österreichischen Gemeinden ohne Wien, differenziert nach Abgabenarten und Gemeindegrößenklassen, im Jahr 1999 in € pro Einwohner

	<2,5 Tsd. EW	2,5-5 Tsd. EW	5-10 Tsd. EW	10-20 Tsd. EW	20-50 Tsd. EW	>50 Tsd. EW	Σ oW
Grundsteuer A	7	4	3	2	1	0	4
Grundsteuer B	42	55	62	60	61	74	55
Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital ²⁾	1	3	2	1	1	1	1
Kommunalsteuer (Lohnsummensteuer) ²⁾	98	163	243	279	275	337	194
Getränkesteuer einschl. Speiseabgabe	43	54	61	62	59	63	53
Interess.beiträge von Grundstückseig. u. Anr.	42	40	36	32	17	23	35
Ankündigungs-, Anzeigenabgabe	1	2	3	25	24	21	8
Fremdenverkehrsabgabe, Orts- u. Kurtaxen	10	9	10	3	5	5	8
Sonst. Gemeindeabg. ³⁾	7	7	14	19	23	59	18
Summe	250	338	434	482	466	581	377

¹⁾ Ausschließliche Abgaben der Gemeinden (ohne Wien) gemäß § 14 FAG 1997 [§ 15 FAG 2001] inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen.

²⁾ Einführung der Kommunalsteuer mit 1. Jänner 1994 an Stelle der Ende 1993 ausgelaufenen Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag und der Lohnsummensteuer.

³⁾ Sonstige Gemeindeabgaben: Gebrauchsabgabe, Lustbarkeitsabgabe, Abgabe für das Halten von Tieren, Verwaltungsabgaben.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

klassen 5.001 bis 10.000 EW, 10.001 bis 20.000 und 20.001 bis 50.000 EW nur geringe Unterschiede zeigen.

Eine Auswertung der Gemeinden nach Regionstypen ergibt erwartungsgemäß, dass die geringsten eigenen Abgaben in kleineren Gemeinden in struktur- und entwicklungsschwachen Problemgebieten und dass – vielleicht überraschenderweise – die höchsten eigenen Abgaben in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr und in den Großstädten zu verzeichnen waren.

Betrachtet man die Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen an Gemeindeabgaben zwischen armen und reichen Gemeinden, erkennt man, dass die 10 Prozent der finanzkräftigsten Gemeinden Einnahmen aus eigenen Steuern von durchschnittlich 636 €/EW erzielten, während das Dezil der „ärmsten“ Gemeinden durchschnittlich Einnahmen von 78 €/EW verzeichneten; das Verhältnis der Beträge des 10. zum 1. Dezil beträgt 8,1:1. Fasst man die Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen zusammen, zeigen sich etwas geringere Unterschiede, das „Spannungsverhältnis“ zwischen dem 5. und dem 1. Quintil beträgt 5,7:1. Weiters wird deutlich, dass der Abstand zwischen den ersten drei Quintilen mit 111 €/EW (99 bis 220 €/EW) relativ gering ist; dagegen ist der Sprung vom 4. zum 5. Quintil um 247 €/EW (von 319 auf 567 €/EW) besonders groß.

3.2 Ertragsanteile der Gemeinden

Die nach der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile zur Verfügung stehenden Ertragsanteile sind in Tabelle 4 für den Zeitraum 1993-1999 dargestellt. Die Regelungen zur gemeindeweisen Verteilung der Ertragsanteile waren – trotz Geltung zweier verschiedener Finanzausgleichsgesetze (FAG 1993 und FAG 1997) – nahezu identisch. Es dominiert hierbei die Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (95 Prozent der Mittel werden nach diesem Kriterium verteilt). Generell und in sämtlichen Gemeindegrößenklassen war ein Aufwärtstrend von 1993 bis 1999 zu verzeichnen, mit Ausnahme des Einbruchs der Jahre 1994 und 1995, wegen des Rückgangs der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Steuerreform). Aufgrund der „gespaltenen“ Konjunktur in den frühen neunziger Jahren (Hochkonjunktur in Ost- und Südösterreich; Konjunkturflaute in Westösterreich) zeigen die Gemeinden der westlichen Bundesländer jedoch einen geringeren Zuwachs als jene der anderen Bundesländer.

Der Betrag der Ertragsanteile der Gemeinden, der nach Abzug der Mittel für die Bedarfszuweisungen der Länder und der ersten horizontalen Verteilung nach Finanzkraft verbleibt, wird im Wesentlichen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden verteilt (§ 10 (2) FAG 1997) [§ 12 (2) FAG 2001]. Gemäß diesem Bevölkerungsschlüssel ist die Volkszahl einer Gemeinde mit einem je nach Größenklasse verschiedenen Vervielfacher zu multiplizieren:

- bei Gemeinden bis 10 000 EW beträgt der Vervielfacher $1 \frac{1}{3}$
- bei Gemeinden mit 10 001 bis 20 000 EW $1 \frac{2}{3}$

Tabelle 3: Eigene Abgaben der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen; in € pro Einwohner

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	184	282	203	258	367	228	333	441	0	250
2.501-5.000	300	321	306	307	434	315	440	350	0	337
5.001-10.000	457	409	403	422	465	419	529	490	0	434
0-10.000	229	327	276	301	424	276	399	436	0	311
10.001-20.000	749	422	540	527	421	350	532	403	0	482
20.001-50.000	0	375	512	485	0	400	0	439	0	466
> 50.000 (oW)	0	543	645	612	651	529	555	0	0	581
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	636	636
Gesamt	249	397	339	389	492	336	443	430	636	428

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	207	217	252	470	260	0	250
2.501-5.000	292	263	331	508	359	0	337
5.001-10.000	401	408	413	616	429	0	434
0-10.000	243	273	314	509	345	0	311
10.001-20.000	413	350	503	366	615	0	482
20.001-50.000	0	392	502	0	450	0	466
> 50.000 (oW)	0	0	0	0	0	581	581
Gesamt (oW)	253	294	369	505	386	581	377

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
Gesamt (oW)	99	154	220	319	567	5,7	78	636	8,1

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002.

Tabelle 4: Länderweise Ertragsanteile der österreichischen Gemeinden in den Jahren 1993-1999 in Mio. €

Ertragsanteile¹⁾	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Index²⁾
Burgenland	100	100	98	116	109	119	121	121
Kärnten	239	249	243	279	295	294	302	126
Niederösterreich	608	632	624	690	731	741	766	126
Oberösterreich	620	597	598	685	711	753	751	121
Salzburg	273	259	264	309	282	301	312	114
Steiermark	510	493	496	575	586	602	622	122
Tirol	328	305	301	349	357	364	378	115
Vorarlberg	184	173	169	189	204	205	213	116
Summe ohne Wien	2.863	2.807	2.792	3.192	3.275	3.379	3.464	121
Wien (Land u. Gemeinde)	2.352	2.306	2.235	2.583	2.642	2.707	2.858	122

¹⁾ Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben der Gemeinden (Wien als Land und Gemeinde) ohne Anteile an der Spielbankabgabe und ohne Bedarfszuweisungsmittel.

²⁾ Index 1999, 1993=100

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002.

- bei Gemeinden mit 20 001 bis 50 000 EW und bei Städten mit eigenem Statut mit höchstens 50 000 EW 2
- und bei Gemeinden mit über 50 000 EW und Wien $2 \frac{1}{3}$.

In dieser Regelung, nach der im Jahr 1999 95 Prozent der Gemeindeertragsanteile (ohne Wien) verteilt wurden, kommt im Wesentlichen das Bedarfsprinzip zum Ausdruck, wobei als einziger Indikator des Bedarfs die mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichtete Volkszahl in Erscheinung tritt. Dass diese einzelne Maßzahl die tatsächlichen finanziellen Bedürfnisse einer Gemeinde nur unvollkommen abbilden kann, steht außer Zweifel. Nicht alle Ausgaben, die eine Gemeinde zu tätigen hat, nehmen mit der Volkszahl zu. Andererseits stellt die veredelte Volkszahl als administrativ leicht handhabbare Größe einen praktischen Kompromiss dar.

Der Anteil der Ertragsanteile der Gemeinden, der nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel berechnet wird, ist in den einzelnen Gemeindegrößenklassen eines Bundeslandes jeweils genau in dem Verhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen verteilt. Demnach erhalten die Gemeindegrößenklassen mit bis zu 2,5 Tsd. EW und 2,5-5 Tsd. EW pro Einwohner exakt gleich hohe Ertragsanteile über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, leichte Modifikationen ergeben sich durch die Vorausanteile und den Sockelbetrag von 7,43 € pro Einwohner. Die Ertragsanteile der nächsten Größenklassen sind bedingt durch die Einschleifregelung geringfügig höher.

Zwischen den Bundesländern variierte die Höhe der Ertragsanteile innerhalb sämtlicher Größenklassen beträchtlich, die meisten Finanzmittel pro Einwohner flossen in die westlichen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg. Absolutes Schlusslicht war die Steiermark, nur knapp hinter Kärnten und dem Burgenland.

Die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach Regionstypen zeigt, wie bedeutsam die Verteilung nach der veredelten Bevölkerungszahl für die entwicklungs- und strukturschwachen Gemeinden ist, da praktisch kein Unterschied zu den Nicht-Problemgebieten besteht.

Die Ausstattung der finanzschwächsten Gemeinden mit Ertragsanteilen pro Kopf spiegelt lediglich die relative wirtschaftliche Schwäche der südöstlichen Bundesländer wider; mit 459 € pro Kopf (1. Dezil) bzw. mit 468 € pro Kopf (1. Quintil) erzielen die Gemeinden dennoch ähnlich hohe Ertragsanteile wie die durchschnittlich Finanzkräftigen; lediglich das 5. Quintil mit 821 € pro Kopf bzw. das oberste Dezil mit 684 € pro Kopf, also die Kategorie der finanzstärksten Gemeinden, hebt sich ab. Das Spannungsverhältnis beträgt lediglich 1,4 bzw. 1,5.

4. Mittelausstattung der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs

Im sekundären Finanzausgleich wird – wie oben bereits beschrieben worden ist – die Aufteilung der Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaftsebenen durch eine Reihe von Transferzahlungen in Form von Finanzzuwei-

Tabelle 5: Ertragsanteile der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	443	447	447	481	527	448	518	536	0	474
2.501-5.000	433	441	473	475	516	440	510	531	0	474
5.001-10.000	427	439	456	453	519	446	502	540	0	468
0-10.000	440	443	471	474	520	446	513	536	0	473
10.001-20.000	635	547	594	580	647	547	633	671	0	600
20.001-50.000	0	697	714	703	0	667	0	818	0	729
> 50.000 (oW)	0	766	814	822	907	765	900	0	0	821
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	1.856	1.856
Gesamt	447	551	520	563	646	525	599	644	1.856	811

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	466	455	486	507	480	0	474
2.501-5.000	465	452	481	499	478	0	474
5.001-10.000	464	449	484	500	459	0	468
0-10.000	466	453	484	503	473	0	473
10.001-20.000	579	572	626	649	595	0	600
20.001-50.000	0	677	750	0	724	0	729
> 50.000 (oW)	0	0	0	0	0	821	821
Gesamt (oW)	473	489	544	507	510	821	554

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
Gesamt (oW)	468	475	480	504	638	1,4	459	684	1,5

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

sungen und Zuschüssen des Bundes an die Gemeinden (§§ 20-23 FAG 1997) (§§ 20-24 FAG 2001) ergänzt. Des Weiteren werden von den Ländern die den Gemeinden gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] zustehenden Bedarfszuweisungsmittel in Form von Zuweisungen und Zuschüssen an sie weitergegeben. Die Landesumlage gemäß § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001] wird von diesen Transferzahlungen abgezogen. Deshalb werden die Netto-Transferzahlungen berechnet, die sich als Saldo der Transfereinnahmen und der Transferausgaben der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs ergeben.

Die meisten der genannten Transferzahlungen sollen neben der Mittelführung („Einkommenseffekt“) und/oder dem Mittelabfluss (im Fall der Landesumlagezahlungen) horizontale Verteilungswirkungen im Sinn der Verbesserung der Einnahmenlage der finanzschwachen Gemeinden zeitigen. Diese Umverteilung fällt ziemlich markant aus und geht – wir befinden uns im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs – stark zu Lasten der finanzstärkeren Gemeinden.

Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs (Tabelle 6) sind von 1993 bis 1999 um 20 Prozent, bedingt vor allem durch den Rückgang der Landesumlage, angestiegen. Aufgrund der starken Streuung der quantitativ bedeutendsten Transferzahlungen, den Bedarfszuweisungen, haben sie jedoch im Zeitablauf erheblich geschwankt. Diese Streuung der Bedarfszuweisungen ist überraschend: Prinzipiell umfassen die Bedarfszuweisungen ein Finanzmittelvolumen von 13,5 Prozent der Ertragsanteile der Gemeinden ohne Wien. Sie werden nach der länderweisen und vor der gemeindeweisen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden von diesen abgezogen und an die Länder zur Verteilung überwiesen (bei Wegfall dieses Finanzausgleichsschrittes würden sämtliche Gemeinden jeweils um 16 Prozent erhöhte Ertragsanteile über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugeteilt bekommen). Demnach wären von den Ertragsanteilen der Gemeinden in den Jahren 1993-1999 zwischen 450 und 540 Mio. €, im Zeitablauf ohne Schwankungen kontinuierlich ansteigend, an die Länder zur Verteilung an die Gemeinden überwiesen worden. Tatsächlich erhielten die Gemeinden (exklusive Gemeindeverbände) gemäß Finanzstatistik stark streuende Bedarfszuweisungen in Höhe von 350 bis 460 Mio. €, also jährlich um zwischen 50 und 150 Mio. € weniger als ihnen gemäß FAG zugestanden ist. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass etwa in Niederösterreich spezifische Investitionsfonds mit Bedarfszuweisungsmitteln gespeist werden; die Gemeinden erhalten aus diesen Fonds für bestimmte Infrastrukturprojekte Zuschüsse.

Die Bedarfszuweisungen stellen aufgrund ihrer Größenordnung ein äußerst wirkungsvolles Instrument zur Feinsteuerung und zur Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten dar, auf die im primären Finanzausgleich nicht eingegangen werden kann. Vor allem für Kleinstgemeinden haben diese eine größere Bedeutung, weil ohne sie viele Investitionsvorhaben kaum zu realisieren wären (Hüttner (2001) 95f). In sämtlichen Jahren des Betrachtungszeitraums flossen zwischen 54 und 56 Prozent der Bedarfszuweisungen in Kleinstgemeinden mit bis zu 2,5 Tsd. EW. Die

Tabelle 6: Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs an die österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. €

Sekundärer FA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Index¹⁾
Bedarfszuw. (§ 10 (1))	385	385	352	379	417	461	387	100
Finanzzuw. (§ 20 (2-4))	22	22	22	27	32	25	22	100
Finanzzuw. (§ 21 (1))	53	49	55	55	54	60	63	118
Bundeszusch. (§ 22 (1))	9	9	12	10	12	12	11	131
Landesumlage	275	268	247	262	241	246	251	91
Netto-Transferzahlungen	194	198	195	210	274	312	233	120

¹⁾ Index 1999, 1993=100.

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon. 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Verteilung der Bedarfszuweisungen entspricht also einer Besserstellung der Kleinstgemeinden zu Lasten der Gemeinden mit 5-50 Tsd. EW. Diese Umverteilung zwischen den Gemeinden spiegelt im Großen und Ganzen den politischen Willen zur Besserstellung kleinerer Gemeinden wider. Die an die Länder zu überweisende Landesumlage stieg mit der Einwohnerzahl an und entspricht daher einer zusätzlichen Schlechterstellung der großen Städte.

Die Auswertung nach den einzelnen Gemeindetypen erfolgte jeweils nur für die Summe der Netto-Transferzahlungen und ist der Tabelle 7 zu entnehmen. Nach Größenklassen kamen die Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs wie erwähnt vor allem kleineren Gemeinden mit bis 5 Tsd. EW zugute. Sämtliche Netto-Transfers an niederösterreichische Gemeinden waren positiv, da in diesem Bundesland die Landesumlage, welche die Gemeinden an das Land zu überweisen haben, abgeschafft wurde. Bei der Betrachtung von Regionstypen zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Netto-Transferzahlungen (vor allem in Form von Bedarfszuweisungen) an Gemeinden floss, die in Problemgebieten liegen.

Die besondere Bedeutung der Transferzahlungen im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs erkennt man bei der Betrachtung der Netto-Transferzahlungen nach Finanzkraft-Quintilen bzw. nach -Dezilen: Das 1. Dezil bzw. 1. Quintil der Gemeinden (das sind die „ärmsten“ Gemeinden) erhält 117 bzw. 120 Euro pro Einwohner an Netto-Transfers, während die „reichsten“ Gemeinden keine Netto-Transfers erhalten, vielmehr werden diesen Gemeinden netto Mittel entzogen bzw. leisten diese Gemeinden einen Netto-Mittelzufluss an das jeweilige Land (Quintil 5: -3 €/EW; Dezil 10: -5 €/EW).

5. Effekte des tertiären Finanzausgleichs

Der „tertiäre“ Finanzausgleich umfasst alle übrigen (nicht durch das jeweilige Finanzausgleichsgesetz determinierten) Transfers der Gemeinden von und an öffentliche(n) Rechtsträger(n), d.h. die Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von bzw. an Bund und Bundesfonds, Länder und Landesfonds, Gemeinden, Gemeindeverbände (ausgenommen solche mit marktbestimmter Tätigkeit) und Gemeindefonds, Sozialversicherungsträger und sonstige Träger öffentlichen Rechts (Kammern). Er stellt für die empirische Ermittlung eine Residualkategorie dar, was eine detaillierte Darstellung nicht erlaubt; demgemäß können die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs nur zusammengefasst und saldiert (Transfereinnahmen abzüglich -ausgaben) betrachtet werden. Sie werden im Folgenden als „sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen“ bezeichnet.

Die sonstigen intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs waren in Summe in allen betrachteten Jahren negativ. Es handelt sich somit um Mittelabflüsse von den Gemeinden, die im Zeitablauf um 158 Prozent – also unvergleichbar stärker als die Steuereinnahmen – gestiegen sind. Weiters fällt auf, dass sie betragsmäßig wesentlich höher sind als die Netto-Transfers des sekundären Finanzausgleichs.

Tabelle 7: Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs an die österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999 nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	43	158	96	74	74	83	93	113	0	87
2.501-5.000	-19	102	38	40	5	40	0	30	0	34
5.001-10.000	-55	44	22	-20	-59	20	-55	-41	0	-4
0-10.000	22	109	64	47	6	64	39	41	0	54
10.001-20.000	-113	-14	38	-16	8	18	-59	-40	0	-6
20.001-50.000	0	-21	21	-36	0	2	0	-22	0	-6
>50.000 (oW)	0	-41	11	-11	61	-13	54	0	0	4
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	75	75
Gesamt	17	50	55	26	23	44	31	7	75	45

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	95	90	85	63	81	0	87
2.501-5.000	55	48	31	-17	29	0	34
5.001-10.000	29	18	-16	-50	-7	0	-4
0-10.000	80	63	45	18	36	0	54
10.001-20.000	5	29	-37	-54	4	0	-6
20.001-50.000	0	-5	-6	0	-6	0	-6
>50.000 (oW)	0	0	0	0	0	4	4
Gesamt (oW)	76	52	26	16	29	4	37

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
Gesamt (oW)	120	100	66	35	-3		117	-5	

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Tabelle 8: Sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen der österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. €

Tertiärer FA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Index ¹⁾
Netto-Transferzahlungen	-236	-302	-386	-348	-419	-671	-611	258

¹⁾ Index 1999, 1993=100.

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Eine der Begründungen für diesen überproportionalen Anstieg der Netto-Lasten für die Gemeinden liegt in den Bestrebungen der übergeordneten Gebietskörperschaften, die eigenen Haushalte zu konsolidieren, andere Begründungen bleiben einer näheren inhaltlichen Betrachtung der einzelnen Transferströme vorbehalten.

Die detaillierte Darstellung der sonstigen intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen für das Jahr 1999 (Tabelle 9) ergibt für die Gemeinden nach Bundesländern ein sehr differenziertes Bild: Die Gemeinden des Landes Steiermark sowie des Landes Vorarlberg zeigen einen geringfügigen positiven Saldo von 6 bzw. 32 € pro EW, was auf besonders hohe positive Netto-Transfersalden der Gemeinden mit 5-10 Tsd. EW (Stmk.) bzw. mit 10-20 Tsd. EW (Vbg.) zurückzuführen ist. Relativ geringe negative Netto-Transfersalden ergaben sich für die Gemeinden der Länder Burgenland und Oberösterreich, während die Gemeinden der Bundesländer Tirol und Kärnten besonders hohe negative Transfersalden aufwiesen. Nach Größenklassen betrachtet wurden die Kleinstgemeinden meist am geringsten belastet, die höchsten negativen sonstigen Netto-Transfersalden treten in den kleineren Gemeinden mit 2,5-5 Tsd. sowie in den großen Gemeinden auf.

Hierbei ist auf die unterschiedliche Lage zwischen den Bundesländern hinzuweisen. Sie resultiert – ohne hier detaillierte Erklärungen bieten zu können – aus den teils sehr unterschiedlichen Kompetenzverteilungen (Trägerschaften) zwischen den Bundesländern und den Gemeinden, so etwa im Bereich der Kindergärten, Musikschulen, der Sozialhilfe, der öffentlichen Spitäler, aber auch auf landesweise verschiedene Aufteilungen der Finanzierungslasten bei einzelnen öffentlichen Aufgaben (z.B. Abgangsdeckung der öffentlichen Spitäler, Kofinanzierung der Gemeinden in bestimmten Bereichen der Sozialhilfe).

6. Aufstockungs- und Umverteilungseffekte des Gemeinde-Finanzausgleichssystems

Abschließend werden die Verteilungsschritte sowie die daraus resultierenden Aufstockungs- und Umverteilungseffekte einander gegenübergestellt und die Summe der Einnahmen aus dem Finanzausgleich betrachtet.

Tabelle 9: Sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	-19	-124	-109	-45	-76	-1	-178	-71	0	-69
2.501-5.000	-48	-219	-149	-98	-127	-21	-213	-63	0	-122
5.001-10.000	5	-302	-138	-117	-59	110	-147	-88	0	-99
0-10.000	-24	-203	-126	-76	-95	12	-183	-75	0	-90
10.001-20.000	-128	-316	-181	-165	-223	-28	-151	379	0	-108
20.001-50.000	0	-252	-61	-167	0	-145	0	-21	0	-6
>50.000 (oW)	0	-403	-383	22	-213	25	-197	0	0	-126
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	1.088	1.088
Gesamt	-28	-270	-134	-69	-141	6	-182	32	1.088	136

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	-42	-36	-100	-126	-100	0	-69
2.501-5.000	-105	-85	-155	-106	-128	0	-122
5.001-10.000	-62	11	-156	-79	-133	0	-99
0-10.000	-58	-36	-130	-111	-120	0	-90
10.001-20.000	-244	-109	7	-214	-181	0	-108
20.001-50.000	0	-179	-62	0	-104	0	-96
>50.000 (oW)	0	0	0	0	0	-126	-126
Gesamt (oW)	-69	-59	-101	-114	-126	-126	-98

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
Gesamt (oW)	-50	-66	-85	-78	-128		-40	-132	

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Bezüglich der Einnahmen der Gesamtheit der Gemeinden für die Jahre 1993 bis 1999 (Tabelle 10) zeigt sich: Die Einnahmen aller Gemeinden ohne Wien aus dem primären FA sind, abgesehen von dem signifikanten Einbruch in den Jahren 1994 und 1995, kontinuierlich gestiegen. Der Einbruch war (a) durch einen sprunghaften Anstieg der eigenen Abgaben (Einführung der Kommunalsteuer) und (b) durch einen leichten Rückgang der Ertragsanteile (einmalige Sondervorauszahlungen, „Umsatzsteuer-Loch“) an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bedingt.

Eine besondere Auswertung gilt den Aufstockungseffekten des Finanzausgleichs der Gemeinden. Der Aufstockungseffekt 1 wird berechnet, indem die Einnahmen der Gemeinden aus den Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu den eigenen Abgaben der Gemeinden ins Verhältnis gesetzt werden. Er sagt aus, um wieviel Prozent die Ertragsanteile die ursprüngliche Finanzausstattung der Gemeinden gemäß dem Aufkommen an eigenen Abgaben erhöhen. Addiert man zu den Ertragsanteilen die sekundären bzw. zusätzlich die tertiären Netto-Transferzahlungen und bezieht die jeweilige Summe auf die eigenen Abgaben, so ergibt sich der Aufstockungseffekt 2 bzw. 3. Unterschiede bei den Aufstockungseffekten (z. B. zwischen verschiedenen Gemeindegruppen) machen die Veränderungen der Finanzstärke oder Finanzschwäche, die aus eigenen Abgaben resultiert, und damit Umverteilungswirkungen deutlich.

Die Aufstockungseffekte 1 und 2 waren in allen Jahren des Untersuchungszeitraumes, mit Ausnahme der Jahre 1994 und 1995, etwa gleich groß. Der Aufstockungseffekt 3 ist im Betrachtungszeitraum in Summe um 10 Prozentpunkte gefallen. Die unterdurchschnittlich steigenden Einnahmen aus eigenen Abgaben (+17 %) und Ertragsanteilen (+20 %) der Gemeinden wurden so im Rahmen der Mittelabflüsse des tertiären Finanzausgleichs im Zeitablauf – signifikant stärker seit 1997 – beschnitten, sodass die Gesamt-Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich im Betrachtungszeitraum nur noch um 12 Prozent gestiegen sind.

Die Hauptergebnisse der detaillierteren Analyse des Gemeinde-Finanzausgleichs für die Gemeinden im Jahr 1999 können wie folgt zusammengefasst dargestellt und erläutert werden.

6.1 Einnahmen und Aufstockungseffekte des primären, sekundären und tertiären FA im Jahr 1999

- Zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der eigenen Abgaben der jeweiligen Gemeindegruppe bestand ein eindeutig positiver Zusammenhang. In Großstädten mit über 50 Tsd. EW betrugen die eigenen Abgaben im Jahr 1999 581 €/EW, in Gemeinden der kleinsten Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit bis zu 10 Tsd. EW durchschnittlich lediglich 311 €/EW (d.h. Großstädte erzielten um 89 Prozent höhere eigene Abgaben) und in Gemeinden bis 2,5 Tsd. EW lediglich 250 €/EW.

Tabelle 10: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte in den Jahren 1993-1999, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben

Jahr	Primärer FA				Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ der Einnahmen aus FA
	Eigene Abgab.	Ertrags-anteile	Aufst.-effekt	Σ prim. FA	Transf.-zahl.	Aufst.-effekt 2	Transf.-zahl	Aufst.-effekt 3	
1993	322	462	144%	784	31	153%	-38	141%	777
1994	350	453	129%	803	32	138%	-48	125%	786
1995	352	450	128%	802	31	137%	-62	119%	772
1996	362	515	142%	877	33	152%	-56	136%	855
1997	367	529	144%	896	44	156%	-67	138%	872
1998	370	540	146%	910	50	159%	-107	130%	853
1999	377	554	147%	931	37	157%	-98	131%	871
<i>Index¹⁾</i>	<i>117</i>	<i>120</i>	<i>102</i>	<i>119</i>	<i>119</i>	<i>103</i>	<i>258</i>	<i>93</i>	<i>112</i>

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

- Ebenso stiegen die an die Gemeinden fließenden Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgrund der dominierenden Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel mit der Gemeindegröße an (474 bis 821 €/EW). Großstädte erhielten 1999 um 74 Prozent höhere Ertragsanteile pro Einwohner als Gemeinden bis 10 Tsd. EW.
- Bei den kleinsten Gemeinden war, bedingt durch das sehr niedrige Aufkommen an eigenen Abgaben und trotz verhältnismäßig niedriger Ertragsanteile, der Aufstockungseffekt 1 am größten (190 %). Den niedrigsten Aufstockungseffekt 1 (108 %) hatten dagegen die Gemeinden mit 5-10 Tsd. EW zu verbuchen, da sie zwar vergleichbar hohe Ertragsanteile wie kleinere Gemeinden bekamen, jedoch deutlich höhere eigene Abgaben erzielten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs war lediglich bei Gemeinden mit bis 5 Tsd. EW eindeutig positiv (die negativen Werte der anderen Gemeindegruppen kommen vor allem aufgrund der Landesumlage zustande). Dementsprechend wurde der Aufstockungseffekt 2 im Vergleich zum Aufstockungseffekt 1 der Kleingemeinden weiter erhöht, jener der mittleren Gemeinden (5-10 Tsd. EW) weiter gesenkt.
- In sämtlichen Gemeindengrößenklassen war der Saldo der Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs im Durchschnitt negativ. Am betragsmäßig niedrigsten war dieser mit -69 €/EW bei Gemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW. Auch der Aufstockungseffekt 3 war daher bei Gemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW am größten.
- Die gesamte Aufstockung der Einnahmen aus Ertragsanteilen und aus den Transfers des sekundären und tertiären FA ist vor allem bei den Kleinstgemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW – bedingt in erster Linie durch das hohe Niveau an Bedarfszuweisungen – sehr beachtlich (492 €/EW); sie erreichen damit den Wert für den Durchschnitt aller Gemeinden (ohne Wien). Gemeinden mit über 50 Tsd. EW erhielten pro Einwohner um 60 Prozent mehr Finanzmittel aus dem Finanzausgleich als Gemeinden mit unter 10 Tsd. EW, die Mehreinnahmen bei den Ertragsanteilen (+74 %) im sekundären und tertiären Finanzausgleich wurden gemindert.
- Nach Bundesländern waren die eigenen Abgaben im Burgenland mit 249 €/EW am geringsten. Pro Kopf wurden die höchsten eigenen Abgaben in den Gemeinden der Länder Salzburg (492 €) und Tirol (443 €) eingehoben. Die geringsten Ertragsanteile pro Einwohner flossen in die burgenländischen Gemeinden, bedingt vor allem durch die große Zahl an burgenländischen Kleingemeinden. Dennoch wies das Burgenland aufgrund der niedrigen eigenen Abgaben den höchsten Aufstockungseffekt 1 auf. In Tirol und Salzburg war der Aufstockungseffekt 1 am niedrigsten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs waren im Gegensatz zur Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen im bundesländerweisen Durchschnitt stets positiv. Der Aufstockungseffekt 2 überstieg daher überall den Aufstockungseffekt 1. Hohe Finanzzuwei-

Tabelle 11: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Größenklassen, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben

Jahr	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
	Eigene Abgab.	Ertrags-anteile	Aufst.-effekt 1	Trans-ferz.	Aufst.-effekt 2	Trans-ferz.	Aufst.-effekt 3		
0-2.500 EW	250	474	190%	87	225%	-69	197%	492	742
2.501-5.000	337	474	141%	34	151%	-122	115%	386	724
5.001-10.000	434	468	108%	-4	107%	-99	84%	365	799
0-10.000 EW	311	473	152%	54	169%	-90	140%	437	748
10.001-20.000	482	600	124%	-6	123%	-108	101%	486	968
20.001-50.000	466	729	156%	-6	155%	-96	135%	628	1.094
> 50.000 (oW)	581	821	141%	4	142%	-126	120%	699	1.281
Gesamt oW	377	554	147%	37	157%	-98	131%	492	871

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Tabelle 12: Einnahmen der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Bundesländern, in € pro Einwohner bzw. in Prozent der eigenen Abgaben

Gemeinden d. Bundeslandes	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA- Einnah- men
	Eigene Abgab.	Ertrags- anteile	Aufst.- effekt 1	Trans- ferz.	Aufst.- effekt 2	Trans- ferz.	Aufst.- effekt 3		
Burgenland	249	447	180%	17	186%	-28	175%	436	684
Kärnten	397	551	139%	50	151%	-270	83%	331	727
Niederösterr.	339	520	153%	55	170%	-134	130%	441	780
Oberösterreich	389	563	145%	26	151%	-69	133%	520	909
Salzburg	492	646	131%	23	136%	-141	107%	528	1.020
Steiermark	336	525	156%	44	169%	6	171%	575	910
Tirol	443	599	135%	31	142%	-182	101%	448	891
Vorarlberg	430	644	150%	7	151%	32	159%	683	1.113

sungen pro Einwohner flossen nach Niederösterreich (55 €/EW), gefolgt von Kärnten und der Steiermark. Nach Vorarlberg flossen die geringsten Mittel (7 €/EW) im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs. Länderweise Niveauunterschiede waren auch durch uneinheitliche Regelungen bezüglich der Landesumlage bedingt.

- Mit Ausnahme der Steiermark und Vorarlberg waren die Netto-Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs auch länderweise negativ. Unterschiedliche rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen in den Ländern bewirkten starke Unterschiede: Den Gemeinden Kärntens wurden mit -270 €/EW die meisten Finanzmittel entzogen. Die Gemeinden Vorarlbergs erhielten im Durchschnitt 32 €/EW; Vorarlberg war damit trotz hoher eigener Abgaben in Summe das Bundesland mit dem dritthöchsten Aufstockungseffekt 3.
- Entwicklungsschwache und strukturschwache Problemgebiete erzielten nur ein geringes Ausmaß an eigenen Abgaben und erhielten auch pro Einwohner die geringsten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (wegen vergleichbarer Gemeindegrößen in diesen Problemgebieten). Der Aufstockungseffekt 1 war in diesen beiden Regionstypen dennoch am größten. Der geringste Aufstockungseffekt 1 war für die Gemeinden in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr zu registrieren, da diese im Vergleich zu anderen Gemeinden erheblich höhere eigene Abgaben einheben konnten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs waren im Durchschnitt in Gemeinden aller Regionstypen positiv. Pro Einwohner flossen mit 76 € und 52 € die meisten Netto-Transferzahlungen in Problemgebiete, wodurch die Aufstockungseffekte 2 dort besonders hoch waren. In entwicklungsschwachen Problemgebieten betrug dieser durchschnittlich sogar 217 Prozent. Der geringste Aufstockungseffekt 2 war wiederum für die Gemeinden in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr festzustellen.
- Die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs waren in Gemeinden sämtlicher Regionstypen im Durchschnitt negativ (-59 bis -126 €/EW), am schwächsten betroffen waren davon Problemgebiete. In Summe war der Aufstockungseffekt 3 in Problemgebieten am bedeutendsten, am niedrigsten (81%) war er in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr.

6.2 Umverteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären FA im Jahr 1999

Um die Verteilung von Finanzmitteln auf „arme“ und „reiche“ Gemeinden zu untersuchen, wurden die Verteilungseffekte des Finanzausgleichs auch nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen (gemessen an den eigenen Abgaben) ausgewertet. Dabei kommen erhebliche Differenzen in den Einnahmen aus eigenen Abgaben zu Tage: Das reichste Fünftel der österreichischen Gemeinden hob im Jahr 1999 pro Einwohner durchschnittlich 5,7

Tabelle 13: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Regionstypen, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben

Regionstyp	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Aufst.-effekt 1	Transferz.	Aufst.-effekt 2	Transferz.	Aufst.-effekt 3		
„EP“	253	473	187%	76	217%	–69	190%	480	732
„SP“	294	489	166%	52	184%	–59	164%	482	777
„OF“	369	544	148%	26	155%	–101	127%	469	838
„MF“	505	507	101%	16	104%	–114	81%	409	914
„GU“	386	510	132%	29	140%	–126	107%	413	800
„GR“	581	821	141%	4	142%	–126	120%	699	1.281

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

mal höhere eigene Abgaben als das ärmste Fünftel ein. Im primären Finanzausgleich konnten diese ausgeprägten Diskrepanzen, trotz Verteilung der Ertragsanteile nach abgestuftem Bevölkerungsschlüssel, sehr stark reduziert werden. Das Verhältnis der Summe der eigenen Abgaben und Ertragsanteile zwischen dem „ärmsten“ Fünftel (1. Quintil) zum „reichsten“ Fünftel (5. Quintil) betrug nur noch 1:2,1.

- Noch stärker korrigierte der sekundäre Finanzausgleich durch gezielte Förderung der ärmeren Gemeinden die Unterschiedlichkeit zwischen arm und reich: Das Verhältnis der Einnahmen aus dem Finanzausgleich zwischen dem 1. und dem 5. Quintil betrug nunmehr nur noch 1:1,8. Im letzten Schritt des Finanzausgleichs, der alle Gemeinden durch negative Netto-Transferzahlungen belastet, wurde das Spannungsverhältnis sogar noch weiter bis auf 1:1,7 abgeschwächt. Nach Dezilen der Finanzkraft war die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs noch größer, hier wurde das Spannungsverhältnis zwischen den ärmsten 10 Prozent und den reichsten 10 Prozent der Gemeinden bei den eigenen Abgaben in Höhe von 1:8,1 auf letztlich 1:1,9 abgeschwächt. Der österreichische Finanzausgleich zeichnet sich demnach durch eine massive Umverteilungswirkung zu Gunsten der Gemeinden mit den niedrigsten Einnahmen aus eigenen Abgaben aus (siehe auch Hüttner (2001) 44 f.).
- Abschließend ist noch auf den bisher zu wenig statistisch erfassten und erforschten Bereich des tertiären Finanzausgleichs hinzuweisen. Er führt meist durch nicht paktierte, landesgesetzliche Maßnahmen zu erheblichen Veränderungen des paktierten und bundesgesetzlich festgelegten primären und sekundären Finanzausgleichs. Dies könnte einer der Gründe dafür sein, dass der tertiäre Finanzausgleich seit 1997 zu einer signifikanten Schmälerung der Gemeindefinanzen führt.

Anmerkungen

¹ F-VG 1948: Finanz-Verfassungsgesetz 1948, Bundesverfassungsgesetz vom 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, BGBl. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 194/1999.

² In der empirischen Analyse betrachten wir die Regelungen des FAG 1997, geltend für die Jahre 1997-2000; in der verbalen Argumentation wird meist auf das ab dem Jahr 2001 geltende FAG 2001 Bezug genommen:

FAG 1997: Finanzausgleichsgesetz 1997, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 1997 bis 2000 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. Nr. 201/1996 idF BGBl. I Nr. 3/2001 Art. 2.

FAG 2001: Finanzausgleichsgesetz 2001, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden und das Finanzausgleichsgesetz 1997 und das Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 geändert werden, BGBl. I 3/2001.

Literatur

- Bauer, H., Zur Problematik der finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Bundesländern; eine finanzstatistische Analyse und einige Schlussfolgerungen, in: Österreichische Gemeindezeitung 8 (1996) 17-21.

Tabelle 14: Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs der österreichischen Gemeinden ohne Wien 1999 nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen in € pro Einwohner

Quantile	Einwohner	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Zwischen- Σ 1	Sek. Trans- ferz.	Zwischen- Σ 2	Tert. Trans- ferz.	Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
1. Quintil	519.423	99	468	567	120	687	-50	538	637
2. Quintil	683.675	154	475	628	100	729	-66	509	663
3. Quintil	988.577	220	480	700	66	766	-85	461	681
4. Quintil	1.279.928	319	504	823	35	858	-78	461	780
5. Quintil	2.784.335	567	638	1.205	-3	1.202	-128	507	1.075
<i>Verhältnis: 5. zu 1. Quintil</i>		5,73	1,36	2,13		1,75		0,94	1,69
1. Dezil	225.707	78	459	538	117	655	-40	536	615
10. Dezil	1.814.270	636	684	1.320	-5	1.315	-132	547	1.183
<i>Verhältnis: 10. zu 1. Dezil</i>		8,10	1,49	2,45		2,01		1,02	1,92

¹⁾ Finanzkraft-Quintile auf Basis der eigenen Abgaben.

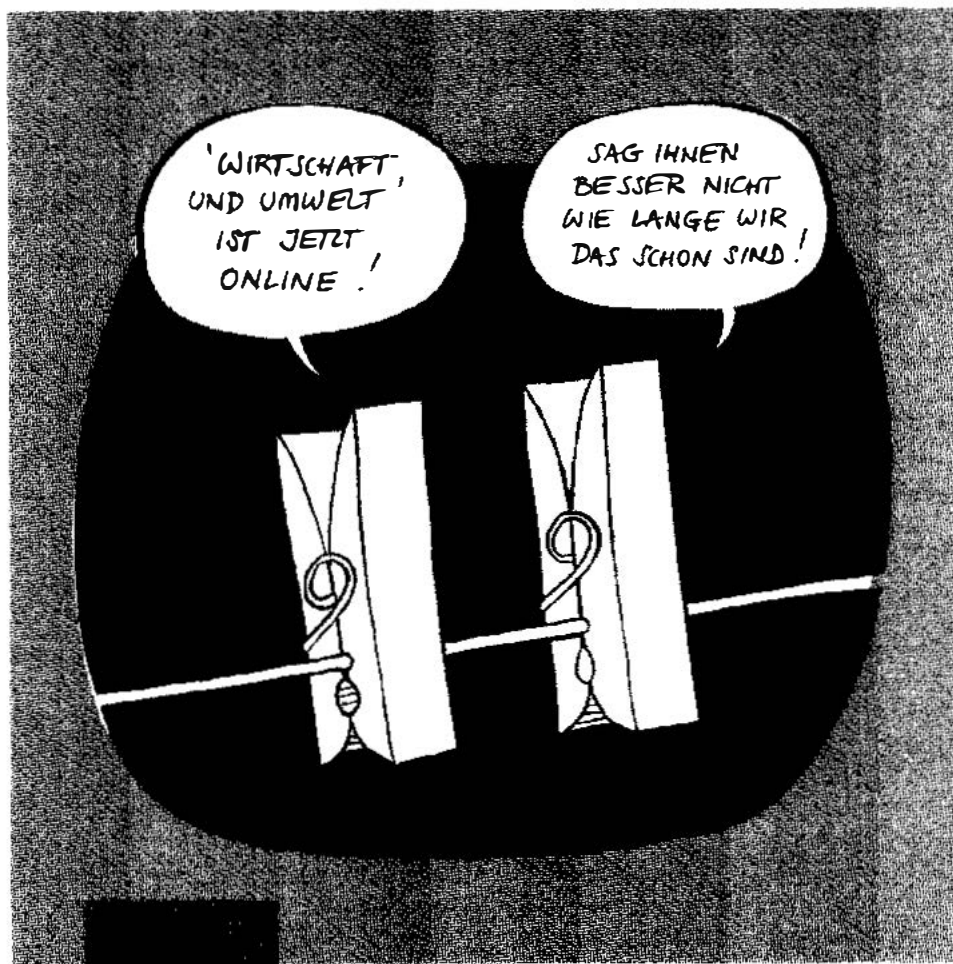
Quelle: Finanzstatistik, 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

- Bauer, H.: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 182-197.
- Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönback, W.; Maimier, A.; Bauer, H., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen (Wien - New York 2002).
- Finanzstatistik 1993-1999, Erhebungsblätter des Bundesministeriums für Finanzen über die Gemeindegebarung (laufende Gebühr), Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik 1993-1999), digital bereitgestellt durch die Statistik Austria (Wien 2002).
- Gebarungsübersichten 1995/1996/1997/1998/1999/2000, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.238/1.275/1.302/1.333/-/- (Statistik Austria (Österreichisches Statistisches Zentralamt), Wien 1997/1998/1999/2000/2001/2002).
- GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.0/2002, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönback) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1993-1999 (Wien 2002).
- Hüttner, B., Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 23-157.
- IFIP/KDZ, Arbeitsgemeinschaft IFIP - Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (W. Schönback, J. Bröthaler, S. Faßbender, L. Sieber) und KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (H. Bauer, A. Maimier, I. Sachse), Finanzausgleichsprobleme der Städte und Gemeinden im Lichte aufgabenbezogener Finanzierungsperspektiven, Bestandsaufnahme und Reformperspektiven unter besonderer Berücksichtigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (= Unveröffentlichte Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien 2001).
- Knoth, E., Krankenanstaltenfinanzierung, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 218-239.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung, Das österreichische Raumordnungskonzept und regionalpolitische Anforderungen an öffentliche Haushalte – Endbericht (ÖROK-Grundlagenarbeiten, Wien 1991).
- Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, Finanzausgleich 2001 – das Handbuch für die Praxis (KDZ, Wien 2001).
- Schönback, W.; Bröthaler, J.; Sieber, L., Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich, in: Rossmann, B. (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (= Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Bd. 6, Wien 2002) 21-38.

Zusammenfassung

Die Budgetprobleme des föderalen Staates haben – bisher wenig bemerkt – auch die Gemeindefinanzierung in Unordnung gebracht. Dies wurde durch eine Analyse zentraler Elemente des österreichischen Gemeindefinanzausgleichs für die Jahre 1993 bis 1999 sowie detailliert für 1999 gezeigt, wobei die Gemeinden nach Größenklassen, Bundesländern, Regionstypen und nach der „Finanzkraft“ zusammengefasst worden sind. Ausgehend von den eigenen Abgaben wurde ermittelt, welche Aufstockungs- und Umverteilungseffekte die einzelnen Teilbereiche des Finanzausgleichs (FA) zeitigen, nämlich der primäre FA (Verteilung der Abgabenerträge), der sekundäre FA (die über Transferzahlungen gegebene ergänzende Mittelverteilung des bundesgesetzlich geregelten FA) und der tertiäre FA (v.a. durch landesgesetzliche Bestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeindeverbände geregelte Mittelentzüge der Gemeinden). Es konnte gezeigt werden, dass die (umstrittene) Verteilung der Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel stark dazu beiträgt, die großen Aufkommensunterschiede bei den eigenen Steuern zu mildern. Die Transfers (Mittelzuflüsse und -entzüge) haben sehr divergierende Wirkungen, sie führen teils zu einer weiteren Besserstellung der finanzschwachen Gemeinden, teils entziehen sie vor allem den

großen Städten Mittel. Dies ist ein Hinweis dafür, dass der Finanzausgleich durch eine stark egalisierende Umverteilung zu Lasten einer aufgabenorientierten Finanzausstattung dominiert wird.



www.wirtschaftundumwelt.at



DIE KANN WAS.

Eigennutz kontra Reziprozität: Befunde und Implikationen

Armin Falk

1. Einleitung

Im Zentrum der meisten ökonomischen Modelle steht relativ unangefochten die Eigennutzhypothese. Menschliches Verhalten wird hierbei in erster Linie als auf den eigenen Vorteil bedacht aufgefasst, und soziale Motive wie Fairness, Reziprozität oder Altruismus werden nahezu vollständig in den Hintergrund gedrängt. Im *Homo Oeconomicus* wird dabei häufig nicht nur eine modelltheoretisch notwendige Abstraktion gesehen, sondern ihm wird auch eine faktische Geltung zugesprochen. Stellvertretend für viele Ökonomen sei ein Zitat von Nobelpreisträger George Stigler angeführt: „Lassen Sie mich das Ergebnis einer systematischen und umfassenden Untersuchung des Verhaltens in Situationen, in denen das Eigeninteresse und ethische Werte ... miteinander in Konflikt stehen, vorhersagen. In den meisten Fällen ... wird die Eigennutztheorie ... gewinnen.“

Lange Zeit waren solche „systematischen“ und „umfassenden“ Untersuchungen unmöglich, da mit gewöhnlichen Felddaten nur schwer zu ermitteln ist, ob sich jemand eigennützig oder fair verhält. Deshalb blieb auch die Frage nach menschlichen Verhaltensdispositionen im Grunde unbeantwortet, denn nur mit Hilfe *empirischer* Methoden ist eine Klärung in diesem Bereich zu erwarten. Erst mit Einführung der experimentellen Wirtschaftsforschung ist es heute möglich, unter kontrollierten Bedingungen menschliche Verhaltensdispositionen systematisch und befriedigend zu studieren. In den Experimenten, die zu diesem Zweck durchgeführt wurden und von denen ich einige vorstellen möchte, offenbart sich, dass die Mehrheit der Individuen sich *nicht* gemäß der *Homo Oeconomicus*-Prognose verhält: Statt ausschließlich den eigenen materiellen Vorteil zu verfolgen, zeigt die Mehrheit der Probanden eine Bereitschaft zu (bedingter) Kooperation, zur (kostspieligen) Bestrafung unfairen Verhaltens und zur Erwidern von „Geschenken“. Mit einem Wort, die meisten Menschen verhalten sich *reziprok*.

Die Bedeutung dieser Tatsache liegt darin begründet, dass unter der Annahme reziproker statt eigennütziger Motive ökonomische Modelle und die auf ihnen basierende Politikberatung neu gedacht werden müssen. Wenn die Existenz reziproker Verhaltensweisen berücksichtigt wird, ergeben sich neue und bedenkenswerte Implikationen für die Modellierung menschlichen Verhaltens und für wirtschaftspolitisch relevante Themen. Dies will ich in den Abschnitten 3 bis 5 an den Beispielen Arbeitsmarkt, Sozialkapital und Steuermoral verdeutlichen. Im nächsten Abschnitt werde ich jedoch zunächst die noch relativ unbekannte Methode der experimentellen Wirtschaftsforschung erläutern.

2. Experimentelle Wirtschaftsforschung

Unter Ökonomen herrschte lange eine weit verbreitete Skepsis gegenüber der Durchführbarkeit von kontrollierten Experimenten in den Wirtschaftswissenschaften. Beispielhaft sei die Kritik von Samuelson und Nordhaus¹ aus ihrem berühmten Lehrbuch *Principles of Economics* angeführt: „Economists ... cannot perform the controlled experiments of chemists or biologists because they cannot easily control other important factors.“. Dieser Skeptizismus ist heute einer wahrhaften Euphorie gewichen. Parallel zur Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der mikroökonomischen Theorie und der Spieltheorie hat sich die experimentelle Methode als anerkannte Methode der Wirtschaftswissenschaft etabliert, was beispielsweise durch zahlreiche Publikationen in den führenden internationalen Zeitschriften sichtbar wird. Samuelson und Nordhaus tragen dieser Entwicklung im übrigen Rechnung. Sie haben in den neueren Auflagen ihres Lehrbuches nicht nur den eingangs zitierten Passus gestrichen, sondern bezeichnen nunmehr die experimentelle Wirtschaftsforschung als „exciting new development“.

Der typische Ablauf eines Experiments gestaltet sich wie folgt: Zunächst werden Teilnehmer (meist Studenten und Studentinnen) rekrutiert. Zu Beginn des Experiments erhalten sie nach einer kurzen Begrüßung im Experimental-Labor Instruktionen, die den genauen Ablauf des Experiments beschreiben. Hierzu zählen die Entscheidungs- und Auszahlungsregeln sowie die Informationsbedingungen. Kontrollfragen stellen sicher, dass alle Teilnehmer die Regeln verstanden haben. Je nach Art des Experiments dauert eine Experimentalsitzung zwischen einer halben Stunde und drei Stunden. Nach dem Abschluss des Experiments werden die Teilnehmer entsprechend ihrer im Experiment getroffenen Entscheidungen bar ausbezahlt.

Die Auszahlung der Teilnehmer ist von großer Bedeutung. Anders als es bei Umfragestudien oder sozialpsychologischen Experimenten häufig der Fall ist, haben alle im Experiment getroffenen Entscheidungen monetäre Konsequenzen. Während es z.B. „billig“ ist, in einer Umfrage anzugeben, dass man ein kooperativer Mensch sei, fordert die gleiche Willensäußerung im Experiment ein Verhalten, welches das entsprechende Individuum Geld

kostet. Es geht in Experimenten folglich nicht um Bekenntnisse, sondern um reales Verhalten mit realen Konsequenzen.

Die besondere Stärke experimenteller Techniken liegt in der Möglichkeit, Verhalten in einer kontrollierten Umgebung zu studieren. Keine andere empirische Methode der Sozialwissenschaften erlaubt ein vergleichbares Maß an Kontrolle. So bestimmt der Experimentator die genauen Spielregeln eines Experiments, er legt die Informationsbedingungen fest und bestimmt, ob die Teilnehmer wiederholt oder einmalig interagieren. Die weitgehende Kontrolle erlaubt die Implementierung der *ceteris paribus*-Klausel. So ist es möglich, den Verhaltenseinfluss einer bestimmten Variable zu ermitteln.

Das Überprüfen von ökonomischen Modellen und Theorien stellt die mit Abstand wichtigste Aufgabe der experimentellen Wirtschaftsforschung dar. Die Theorie liefert eine Prognose, die mit dem beobachteten Verhalten überprüft werden kann. In den im Folgenden diskutierten Experimenten wird z.B. eine präzise Verhaltensprognose für den Homo Oeconomicus abgeleitet und mit dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten der Teilnehmer verglichen. Häufig liefern systematische Abweichungen von der theoretischen Prognose fruchtbare Impulse für eine verbesserte Modellierung.² Experimente werden mittlerweile in nahezu jedem ökonomischen Forschungsgebiet durchgeführt, sei es Industrieökonomik, Arbeitsmarktökonomik, Finanzmarktökonomik oder Umweltökonomik. Besonders einflussreich ist die experimentelle Wirtschaftsforschung im Bereich der „*Behavioral Economics*“, zu deren Entwicklung sie maßgeblich beigetragen hat. *Behavioral Economics* ist eine Forschungsrichtung, welche die konventionellen Annahmen des Homo Oeconomicus (Rationalität und Eigennutz) unter Einbeziehung psychologischer Erkenntnisse und experimenteller Methoden in Frage stellt und realistischere Modelle menschlichen Verhaltens entwickelt.

3. Ein Beispiel: positive und negative Reziprozität

Die Stärke experimenteller Techniken für die Klärung der Frage, ob sich Menschen eigennützig oder reziprok verhalten, lässt sich gut am folgenden Beispiel illustrieren.³ Es handelt sich dabei um ein zweistufiges Zwei-Personen-Spiel.⁴ Beide Spieler (A und B) erhalten eine Ausstattung von 12 Punkten. Auf der ersten Stufe wählt Spieler A eine Aktion $a \in \{-6, -5, \dots, 5, 6\}$, wobei $a \geq 0$ bedeutet, dass Spieler A dem Spieler B a Punkte *gibt*, während $a < 0$ bedeutet, dass Spieler A dem Spieler B $|a|$ Punkte *wegnimmt*. Falls A sich entscheidet, B a Punkte zu geben, wird a vom Experimentator verdreifacht, sodass B $3a$ erhält. Falls A sich z.B. entscheidet, Spieler B 3 Punkte zu geben, lauten die Einkommen am Ende der ersten Stufe $12 - 3 = 9$ Punkte für A und $12 + 3 \cdot 3 = 21$ Punkte für B. Entscheidet sich A hingegen, z.B. 5 Punkte wegzunehmen, lauten die entsprechenden Einkommen $12 + 5 = 17$ für A und $12 - 5 = 7$ für B.

Auf der zweiten Stufe kann Spieler B nun seinerseits das Verhalten von Spieler A belohnen oder bestrafen. Hierzu wählt er eine Aktion $b \in \{-6, -5,$

..., 17, 18}, wobei $b \geq 0$ eine Belohnung für A darstellt, während $b < 0$ eine Bestrafung ist. Eine Belohnung transferiert b Punkte zu A. Eine Bestrafung hingegen kostet B $|b|$ Punkte, reduziert das Einkommen von A jedoch um $3|b|$. Falls die Einkommen am Ende der ersten Stufe z.B. 16 für A und 8 für B waren, und B bestraft A mit $b = -4$, betragen die Einkommen $16 - 3 \cdot 4 = 4$ für A und $8 - 4 = 4$ für B. Belohnt B hingegen mit z.B. 2 Punkten, so lauten die Einkommen $16 + 2 = 18$ für A und $8 - 2 = 6$ für B.

Unter den Annahmen des Homo Oeconomicus hat dieses Spiel eine einfache Prognose: Ein eigennutzorientierter Spieler B wird weder belohnen noch bestrafen, da beides für ihn mit Kosten verbunden ist. Alle Spieler B wählen deshalb auf der zweiten Stufe $b = 0$ unabhängig davon, wie sich die Spieler A entscheiden. Im Bewusstsein dessen werden die Spieler A so viele Punkte wegnehmen wie sie können, d.h. sie wählen alle $a = -6$. Etwas zu geben ($a > 0$) wäre irrational, da es den eigenen Gewinn reduzieren würde. Weniger wegzunehmen wäre ebenfalls irrational, da Spieler A nichts zu befürchten hat: B wählt immer $b = 0$, ganz egal wie A sich entscheidet.

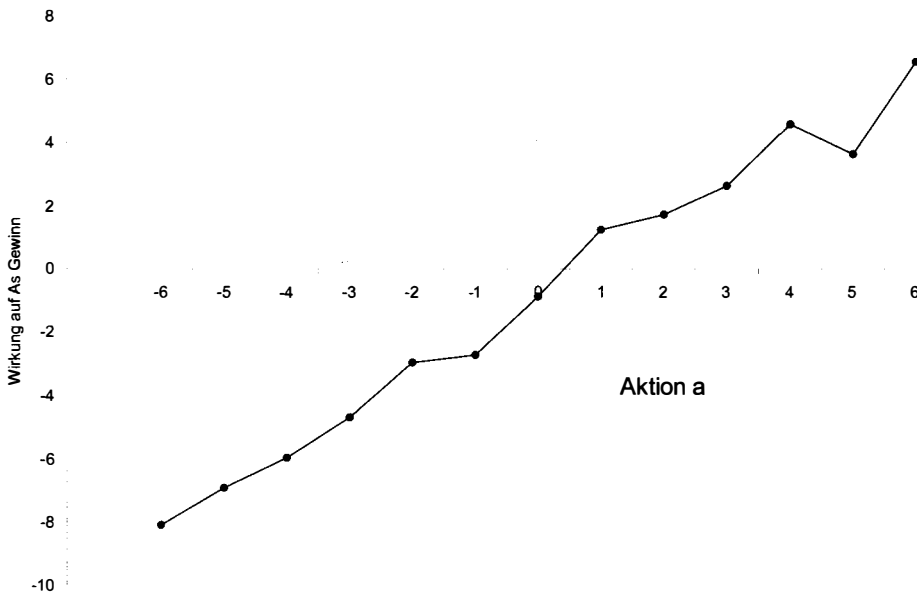
Die Homo Reciprocans-Prognose kommt zu einem ganz anderen Ergebnis. Es ist klar, dass $a > 0$ eine freundliche und zudem effizienzsteigernde Handlung ist.⁵ (Falls A den Höchstbetrag von $a = 6$ an B weitergibt, ist der gemeinsame Verdienst $12 - 6 + 12 + 6 \cdot 3 = 36$, den man anschließend verteilen kann.) Gleichzeitig wird $a < 0$ als eine unfreundliche Handlung wahrgenommen. Spieler B mit Präferenzen für Reziprozität werden folglich Aktionen $a > 0$ belohnen und $b > 0$ wählen. Gleichzeitig werden sie $a < 0$ bestrafen, indem sie $b < 0$ wählen. Während also die Homo Oeconomicus-Prognose $b = 0$ für alle möglichen Aktionen von A prognostiziert, liefert die Homo Reciprocans-Prognose eine positive Korrelation zwischen a und b .

Insgesamt nahmen an diesem Experiment 66 Subjekte teil (33 Paare). Im Durchschnitt ergab sich das in Abbildung 1 gezeigte Verhalten. Die Abbildung zeigt sehr deutlich ein reziprokes Verhaltensmuster. Obwohl $b \neq 0$ mit Kosten verbunden ist, belohnen die Spieler freundliche und bestrafen unfreundliche Handlungen. Wenn z.B. Spieler A 6 Punkte von B wegnimmt, wird er im Durchschnitt so bestraft, dass ihm 8 Punkte weggenommen werden. Die Daten verwerfen somit eindeutig die auf den Annahmen des Homo Oeconomicus beruhende Prognose $b = 0$.

Dieses Experiment ist nur ein Beispiel für zahlreiche andere, in denen ebenfalls Reziprozität das vorherrschende Verhaltensmuster darstellt. Diese Feststellung impliziert jedoch nicht, dass alle Teilnehmer in Experimenten ein reziprokes Verhalten an den Tag legen. Es ist vielmehr von einer starken *Heterogenität* im Verhalten auszugehen, das durch ein unterschiedliches Ausmaß an reziproken und eigennützigen Verhaltensweisen gekennzeichnet ist.

Aus der experimentellen Literatur ergibt sich, dass reziprokes Verhalten verstärkt auftritt, wenn Individuen nicht nur einmal, sondern (endlich) *wiederholt* miteinander interagieren.⁶ Je intensiver und häufiger die Inter-

Abbildung 1: Belohnungs- und Bestrafungsverhalten der Spieler B in Abhängigkeit des Verhaltens der Spieler A (Durchschnitt)



aktion, desto stärker die Abweichung von der Homo Oeconomicus-Prognose. Schließlich sei darauf verwiesen, dass die verschiedenen experimentellen Befunde im Hinblick auf die Bedeutung von Reziprozität relativ robust sind. Dies gilt im Hinblick auf variierte Experiment-Anordnungen ebenso wie für die Durchführung der Experimente in verschiedenen Kulturen und einer Anhebung der Auszahlungshöhe im Experiment. Im Folgenden werde ich drei wirtschaftspolitisch relevante Anwendungsfelder reziproken Verhaltens diskutieren: Arbeitsmarkt, Sozialkapital und Steuer-moral.

4. Reziprozität und Arbeitsmarkt

Das Experiment in diesem Abschnitt wurde durchgeführt, um die mögliche Bedeutung von Fairness und Reziprozität für die Existenz von Effizienzlöhnen zu untersuchen.⁷ Konkret ging es dabei um die Frage, ob der u.a. von Akerlof (1982) unterstellte Zusammenhang einer Geschenk-Austausch-Hypothese zu Lohnstarrheiten führen kann. Diese Variante der Effizienzlohntheorie beruht auf der Annahme, dass Arbeitnehmer auf eine „faire“ Bezahlung mit erhöhter Leistung reagieren (positive Reziprozität). Dies führt dazu, dass Firmen freiwillig einen fairen Lohn zahlen, was in der Konsequenz zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen kann.

Ein wichtiger Ausgangspunkt dieser Studie (wie der theoretischen Effizienzlohnstudien) ist die weithin akzeptierte Tatsache, dass Arbeitsverträge als unvollständige Verträge angesehen werden müssen. In einem

Arbeitsvertrag lassen sich nicht alle Eventualitäten fixieren, die in einer Arbeitsbeziehung entstehen können. Milgrom und Roberts (1992, S. 329) merken hierzu beispielsweise an: „The employment contract is typically quite imprecise. The employees agree that – within limits that are rarely completely described and only partly understood – they will use their minds and muscles to undertake the tasks that the employer directs them to do. The employer agrees to pay the employees. The range of actions that might be requested or required is unclear.“ In der Regel besitzen die Arbeitnehmer einen großen diskretionären Spielraum, innerhalb dessen sie Art und Umfang der zu leistenden Arbeit selbst bestimmen.

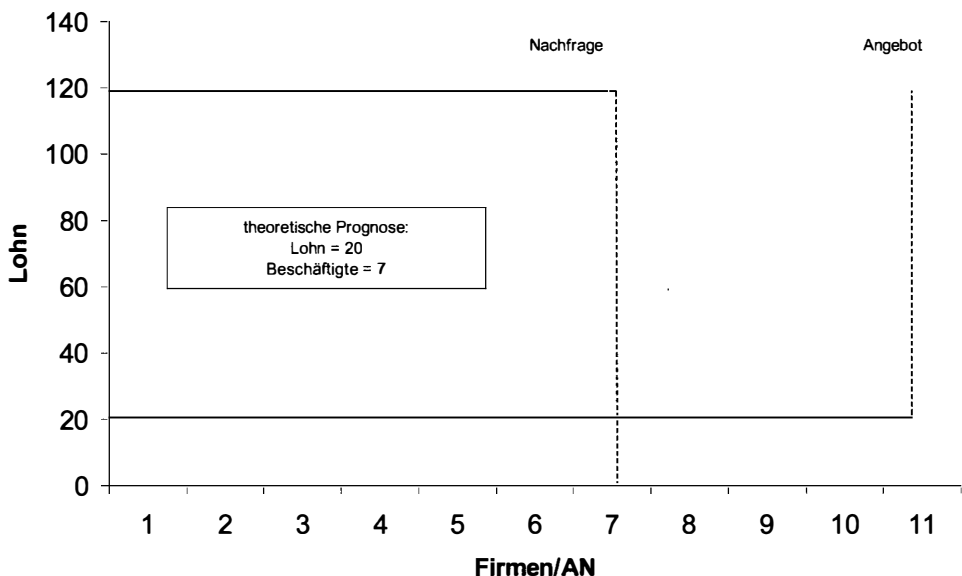
Das Experiment berücksichtigt die Unvollständigkeit des Arbeitsvertrages und besteht deshalb aus zwei Stufen. Auf der *ersten* Stufe verhandeln jeweils 11 Arbeitnehmer und 7 Firmen über Beschäftigung und Löhne.⁸ Dieser Handel wurde in einer Doppelauktion durchgeführt. Dies bedeutet, dass alle Arbeitnehmer und Firmen gleichzeitig Angebote unterbreiten und jedes Angebot der Gegenseite akzeptieren konnten.⁹ Wenn ein Arbeitnehmer das Lohnangebot einer Firma akzeptierte oder eine Firma das Lohnangebot eines Arbeitnehmers, dann wurde zwischen dieser Firma und diesem Arbeitnehmer ein Vertrag geschlossen. Jede Firma konnte hierbei nur einen Arbeitnehmer beschäftigen, d.h. es gab ein Überschussangebot von vier Arbeitnehmern. Nachdem entweder sieben Arbeitnehmer einen Vertrag abgeschlossen hatten oder die Handelszeit auf der ersten Stufe abgelaufen war, wurde die Handelsstufe beendet, und es folgte die zweite Stufe. Auf der *zweiten* Stufe mussten nun alle Arbeitnehmer, die einen Vertrag abgeschlossen hatten, eine Arbeitsmenge wählen. Während also der Lohn, den eine Firma „ihrem“ Arbeitnehmer zahlen musste, auf der ersten Stufe festgelegt wurde, war der Arbeitnehmer in der Wahl der Arbeitsmenge völlig frei, d.h. der Arbeitsvertrag war unvollständig.

Die Wahl der Arbeitsmenge e wurde durch eine Zahl repräsentiert (zwischen 0,1 und 1), wobei die Kosten der Arbeitsmenge $c(e)$ für den Arbeitnehmer umso höher waren, je höher die gewählte Arbeitsmenge. Für $e = 0,1$ beliefen sich die Kosten auf 0. Der Gewinn, den eine Firma machte, wenn sie einen Arbeitnehmer einstellte, war: $120e - \text{Lohn}$. Ein beschäftigter Arbeitnehmer verdiente den vereinbarten Lohn abzüglich der Kosten der gewählten Arbeitsmenge, d.h. $\text{Lohn} - c(e)$. Der Reservationslohn eines nicht beschäftigten Arbeitnehmers war 20.

Welches Verhalten würde man in diesem Experiment erwarten, wenn sich alle Teilnehmer gemäß den Homo Oeconomicus-Annahmen verhielten? Die entsprechende Prognose lautet wie folgt: Für Arbeitnehmer gibt es keinen Grund, eine Arbeitsmenge zu wählen, die über das Minimum hinausgeht, da höhere Arbeitsmengen mit zunehmenden Kosten verbunden sind. Folglich sollten alle beschäftigten Arbeitnehmer auf der zweiten Stufe $e = 0,1$ wählen, eine Prognose, die völlig unabhängig vom gezahlten Lohn ist. Rationale Firmen antizipieren die Wahl von $e = 0,1$ und versuchen – da ihr Gewinn mit dem Lohn fällt – den tiefstmöglichen Lohn durchzusetzen, der gerade noch akzeptiert wird. Da der Reservationslohn der Arbeitneh-

mer 20 beträgt und es ein Überschussangebot von vier Arbeitnehmern auf dem Markt gibt, können Firmen Löhne in Höhe von 20 durchsetzen. Sie brauchen nicht mehr zu bezahlen, da sich die Arbeitnehmer – beim Versuch, eine der knappen Stellen zu erhalten – gerade soweit unterbieten, bis sie indifferent sind zwischen Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 2 verdeutlicht, welche die im Experiment implementierten Angebots- und Nachfragekurven zeigt. Zusammengefasst lautet die Homo Oeconomicus-Prognose, dass sieben Arbeitnehmer zu einem Lohn von 20 beschäftigt werden und dass alle Arbeitnehmer die minimale Arbeitsmenge $e = 0,1$ wählen.

Abbildung 2: Angebots- und Nachfragekurven im Arbeitsmarkt-Experiment



Insgesamt nahmen an diesem Experiment 72 Personen teil. Das tatsächlich beobachtete Verhalten weicht sehr deutlich vom prognostizierten Verhalten ab. Der durchschnittlich gezahlte Lohn beträgt nicht 20, sondern 61, d.h. er ist dreimal höher, als von der Homo Oeconomicus-Prognose unterstellt. Dies ist ein bemerkenswertes Resultat. Trotz starkem Wettbewerb und einem deutlichen Überschussangebot seitens der Arbeitnehmer konvergieren die Löhne nicht zum prognostizierten Gleichgewichtswert. Dies ist umso überraschender, als sich die Arbeitnehmer im Experiment tatsächlich gegenseitig stark unterboten haben und Firmen problemlos tiefere Löhne hätten zahlen können. Es stellt sich folglich die Frage,

warum Firmen *freiwillig* höhere Löhne zahlen, wenn sie auch Arbeitnehmer mit tieferen Löhnen einstellen können. Die Antwort liefert Abbildung 3, die auf eindrucksvolle Weise die Bedeutung positiver Reziprozität und der Geschenk-Austausch-Hypothese unterstreicht.

Abbildung 3: Beziehung zwischen Lohn und Arbeitsmenge (Durchschnitt)

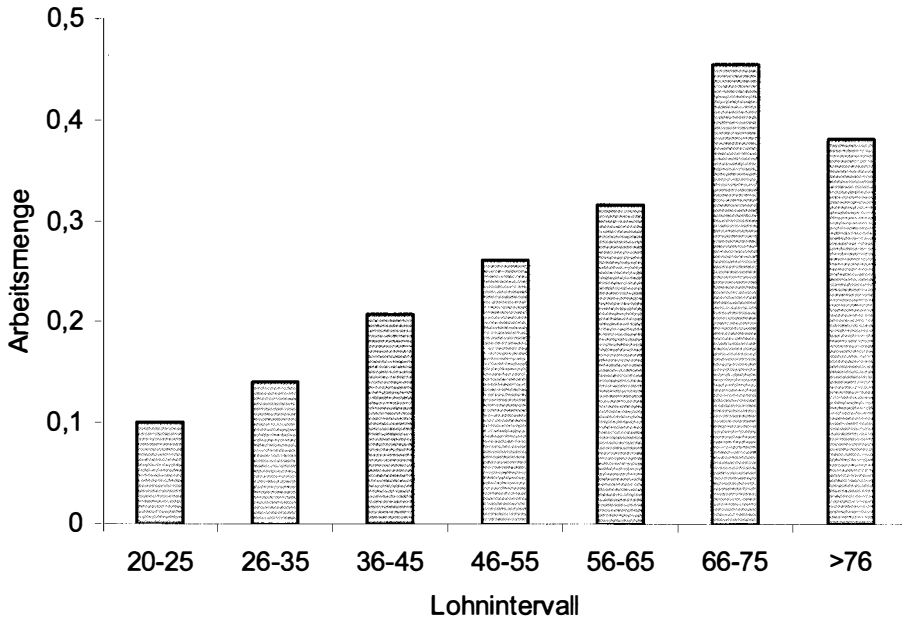


Abbildung 3 zeigt die durchschnittlich gewählte Arbeitsmenge in Abhängigkeit vom gezahlten Lohn. Das reziproke Muster ist sehr deutlich erkennbar. Je höher der gezahlte Lohn, desto höher ist im Durchschnitt die geleistete Arbeitsmenge. Wenn die Arbeitnehmer einen fairen Lohn erhalten, sind sie auch bereit, eine „faire“ Arbeitsmenge zu leisten. Die positive Beziehung von Lohn und Arbeitsleistung bewirkt, dass es für Firmen nicht lukrativ ist, tiefe Löhne durchzusetzen. Stattdessen versuchen sie, durch höhere Löhne an die Reziprozität der Arbeitnehmer zu appellieren, und tatsächlich ist die im Experiment beobachtete Korrelation zwischen Lohn und Firmenprofit positiv.

Die Bedeutung von Fairness für das Verhalten auf Arbeitsmärkten wird auch von Umfragestudien mit personalverantwortlichen Managern eindrücklich belegt.¹⁰ Eine Mehrheit der Personalmanager antwortet auf die Frage, warum sie – obwohl sie dies aufgrund der Marktsituation könnten – nicht die Löhne senken, dass Lohnsenkungen als unfair empfunden würden, die Arbeitsmoral zerstörten und zu überproportionaler Leistungszurückhaltung führten. Zudem konnte gezeigt werden, dass eine faire Behandlung Diebstahl in Firmen reduziert. Die fairnessbedingt hohen Kos-

ten von Lohnsenkungen zwingen Firmen häufig dazu, Löhne auf indirektem Wege zu kürzen, beispielsweise durch *Outsourcing*-Aktivitäten. Fairness-überlegungen spielen folglich bei Entscheidungen zur vertikalen Integration von Unternehmen eine Rolle.

Fairness und Reziprozität liefern also eine mögliche Erklärung für die auf Arbeitsmärkten beobachteten Lohnstarrheiten. Agell (1999, S. 144) führt in einer Übersicht über verschiedene empirische Studien aus: „...persistent social norms are an independent and important cause of wage rigidity...“. Es sind in diesem Fall keine staatlichen oder tarifparteilichen Regulierungen, die Rigiditäten hervorrufen, sondern freiwillige und dezentrale Vereinbarungen von Firmen und Arbeitnehmern. Selbst wenn es gelänge, alle staatlichen Regulierungen abzuschaffen, ergeben sich auf unvollständigen Vertragsmärkten dennoch endogen, d.h. allein aus dem Zusammenspiel von Marktteilnehmern, Rigiditäten. Diese wiederum können zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und nicht-kompensierenden Lohndifferenzialen führen.¹¹

Ein weiteres Anwendungsfeld von Fairness und Reziprozität für Arbeitsmarktfragen betrifft die Interaktion von expliziten Anreizen und einer auf sozialen Normen beruhenden Vertragsdurchsetzung.¹² Ausgangspunkt der Überlegung ist die Tatsache, dass Reziprozität die Durchsetzung unvollständiger (Arbeits-)Verträge erleichtert.¹³ Es stellt sich die Frage, wie sich die Einführung expliziter Leistungsanreize in eine auf reziprokem Austausch beruhende Vertragsbeziehung auswirkt. Die Arbeit von Fehr und Gächter (2000a) legt den Schluss nahe, dass Leistungsanreize das gegenseitige Vertrauensverhältnis stören können und damit sogar kontraproduktiv sein können. Dies ist dann der Fall, wenn die auf Vertrauen basierende Vertragsdurchsetzung zusammenbricht, die expliziten Anreize aber zu schwach sind, um diesen Ausfall hinreichend zu kompensieren.¹⁴ Die Verdrängung des Vertrauens hängt jedoch von der konkreten Gestaltung (*Framing*) der Leistungsanreize ab. Werden letztere als Malus – d.h. als Abzug im Falle von Nichterfüllung – eingeführt, fällt die Verdrängung stärker aus, als wenn die ökonomisch *gleichen* Anreize als Bonuszahlungen präsentiert werden. Die Ausführungen zeigen, dass ein auf den Prämissen des Homo Oeconomicus-Modells beruhendes *Human Resource Management* zu kurz greift, da es weder die Interaktion von Anreizen und reziproker Motivation noch die Bedeutung von *Framing*-Effekten in den Blick nimmt.

5. Reziprozität als Sozialkapital: Die Durchsetzung sozialer Normen

Jede Gesellschaft benötigt zur Organisation des Zusammenlebens ein Mindestmaß an freiwilliger Bereitschaft, zu öffentlichen Gütern beizutragen, soziale Normen zu befolgen und die Nichtbefolgung sozialer Normen zu sanktionieren. Diese Bereitschaft ist entscheidend für den Zusammenhalt einer Gesellschaft und äußert sich auf vielfältige Art und Weise: Beispiele sind die Nachbarschaftshilfe, die Bereitschaft, Normenverstöße wie unsoli-

darisches Verhalten, Umweltverschmutzung oder Kleinkriminalität zu sanktionieren, aber auch die Bereitschaft, Steuern und andere finanzielle Beiträge zu leisten, ohne die die Versorgung mit öffentlichen Gütern unmöglich ist. Häufig wird diese Bereitschaft mit dem Begriff Sozialkapital umschrieben, womit der „Bestand“ an gegenseitigem Vertrauen, von sozialen Netzwerken und Gemeinsinn gemeint ist, über den Gesellschaften in sehr unterschiedlichem Ausmaß verfügen. Es ist gezeigt worden, dass Sozialkapital neben physischem Kapital einen eigenständigen Produktionsfaktor darstellt, der für verschiedene Lebensbereiche bedeutsam ist und systematisch mit ökonomischem und sozialem Erfolg korreliert ist. In vergleichenden Studien konnte gezeigt werden, dass sich Sozialkapital positiv auf Volkseinkommen, Wachstumsraten und andere Erfolgsindikatoren wie etwa die Verringerung von Kriminalität oder den Fortbestand demokratischer Gesellschaften auswirkt.¹⁵

Im Zusammenhang mit Sozialkapital sind zwei Ausprägungen reziproken Verhaltens besonders wichtig: erstens die Bereitschaft zu kooperieren, d.h. freiwillig zu öffentlichen Gütern beizutragen, wenn andere dies auch tun (bedingte Kooperation (siehe Abschnitt 6)). Zweitens stellt reziprokes Verhalten einen Mechanismus zur Durchsetzung sozialer Normen dar, denn reziproke Individuen belegen normabweichendes Verhalten mit informellen Sanktionen und unterstützen dadurch die Befolgung sozialer Normen. Dieses Verhaltensmuster wird im folgenden Experiment untersucht.

Das Experiment ist ein Drei-Personen-Gefangenendilemma, bei dem die Spieler auf der zweiten Stufe die Gelegenheit haben, andere Gruppenmitglieder zu bestrafen.¹⁶ Der Ablauf ist wie folgt: Zuerst werden zufällig anonyme Dreiergruppen gebildet. Jedes Gruppenmitglied erhält vom Experimentator 20 Punkte (1 Punkt entspricht 1 CHF). Auf der ersten Stufe muss nun jedes Gruppenmitglied entscheiden, die 20 Punkte entweder einem Gruppenprojekt zur Verfügung zu stellen (d.h. zu kooperieren) oder aber sie zu behalten (d.h. zu defektieren). Diese Entscheidung erfolgt simultan. Die Auszahlung am Ende der ersten Stufe ergibt sich wie in Tabelle 1 dargestellt. Angenommen Spieler *i* defektiert auf der ersten Stufe und die beiden anderen Spieler der Dreiergruppe defektieren ebenfalls, so erhält Spieler *i* 20 Punkte. Hat er sich hingegen entschieden zu kooperieren, so ist sein Einkommen deutlich geringer (12 Punkte). Tabelle 1 zeigt, dass es unabhängig vom Verhalten der beiden anderen Spieler immer vorteilhafter ist, nicht zu kooperieren. Da es sich um ein symmetrisches Spiel handelt, gilt dies für alle Gruppenmitglieder. Gleichzeitig wird aus Tabelle 1 ersichtlich, dass es insgesamt für die Gruppenmitglieder besser wäre, wenn alle kooperierten. In diesem Falle verdienen alle 36 Punkte, also deutlich mehr als wenn alle defektieren (20 Punkte).

Jeder Teilnehmer wird über die Entscheidungen der jeweils anderen Gruppenmitglieder informiert und kann dann auf der zweiten Stufe entscheiden, ob er die anderen Gruppenmitglieder bestrafen will oder nicht. Hierzu kann ein Teilnehmern den beiden anderen Gruppenmitgliedern

Tabelle 1: Auszahlungen auf der 1. Stufe

	Beide anderen defektieren	Einer der anderen kooperiert	Beide anderen kooperieren
Spieler <i>i</i> defektiert	20	32	44
Spieler <i>i</i> kooperiert	12	24	36

jeweils maximal 25 Punkte abziehen. Dies ist jedoch mit Kosten verbunden. Jeder Punkt, der einem anderen Gruppenmitglied abgezogen wird, kostet das strafende Gruppenmitglied ebenfalls einen Punkt. Nachdem (wiederum simultan) alle Subjekte ihre Bestrafungs-Entscheidung getroffen haben, ist das Experiment vorüber. Alle Teilnehmer erfahren die Entscheidungen ihrer Gruppenmitglieder und ihr entsprechendes Einkommen.

Die strategische Situation in Tabelle 1 ist ein typisches soziales Dilemma. Obwohl es für die Gruppe insgesamt vorteilhaft wäre, wenn alle kooperierten, hat jeder einzelne Spieler eine dominante Strategie, zu defektieren. In einer solchen Situation ist das Verhalten des Homo Oeconomicus eindeutig: Alle Subjekte defektieren. Hieran ändert auch die zweite Stufe nichts, da es für einen eigennutzorientierten Teilnehmer keinen Grund gibt, Geld dafür aufzuwenden, einen anderen Spieler zu bestrafen. Die vollständige Homo Oeconomicus-Prognose lautet folglich, dass niemand einen anderen Spieler bestraft und alle Spieler defektieren.

An diesem Experiment nahmen insgesamt 93 Personen teil (31 Dreiergruppen). Ihr Verhalten weicht systematisch von der Homo Oeconomicus-Prognose ab. Anstatt dass alle Teilnehmer auf der ersten Stufe defektieren, kooperieren tatsächlich 51 Prozent. Auch das Verhalten auf der zweiten Stufe ist mit den Standardannahmen unvereinbar. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, strafen 60 Prozent der Spieler, die auf der ersten Stufe kooperiert haben, jene Spieler, die auf der ersten Stufe defektiert haben. Nur 2 Prozent der Spieler, die auf der ersten Stufe defektiert haben, strafen auf der zweiten Stufe. Tabelle 2 zeigt weiterhin, dass Subjekte, die auf der ersten Stufe kooperiert haben, nie bestraft werden (weder von kooperativen Spielern, noch von solchen, die defektiert haben). Das Verhaltensmuster aus Tabelle 2 weist auf die Bedeutung des Homo Reciprocans hin. Reziproke Individuen strafen unkooperatives Verhalten, auch wenn dies für sie mit Kosten verbunden ist. Wer in einer sozialen Dilemmasituation kooperiert, fühlt sich von jenen ausgebeutet und unfair behandelt, die ihren Beitrag nicht leisten, die Trittbrett fahren und die Kooperationsbereitschaft der anderen ausnützen. Solches Verhalten wird von reziproken Individuen bestraft. Das Strafmuster, das in Tabelle 2 deutlich wird, erklärt auch die relative hohe Kooperationsbereitschaft auf der ersten Stufe. Es ist die (richtige) Antizipation der Bestrafung, die selbst egoistische Individuen davon abhält, auf der ersten Stufe zu defektieren.

Tabelle 2: Negative Reziprozität auf der zweiten Stufe

Bestraftes Subjekt	Strafendes Subjekt	
	defektiert	kooperiert
Defektiert	2%	60%
kooperiert	0%	0%

Die im Experiment beobachteten Verhaltensweisen zeigen, dass Reziprozität eine wichtige Funktion zur informellen Durchsetzung kooperativen Verhaltens und sozialer Normen erfüllen kann. Normabweichendes und unkooperatives Verhalten wird als unfair wahrgenommen und von reziproken Individuen sanktioniert. Das bedeutet, dass Gruppen über eine Bereitschaft verfügen, unkooperatives, gemeinschaftsschädliches Verhalten zu sanktionieren und damit die Einhaltung von Normen zu unterstützen. Diese zu formalen Durchsetzungsmechanismen komplementären Mechanismen bilden einen wesentlichen Teil des Sozialkapitals einer Gesellschaft. Dieses Sozialkapital kann durch Politik genutzt und verstärkt werden.

Eine mögliche hieraus abzuleitende Forderung ist eine verstärkte politische Kompetenzverlagerung „nach unten“, also mehr Subsidiarität: Freiwillige, informelle Sanktionen können dabei helfen, soziale Normen durchzusetzen und lokale öffentliche Güter herzustellen. Allerdings setzen Sanktionen die *Beobachtbarkeit* von Fehlverhalten voraus. Diese Voraussetzung ist insbesondere in kleinen politischen Einheiten gegeben, also in Gemeinden, Quartieren oder Vereinen. Zudem interagieren Individuen in kleinen politischen Einheiten häufig *wiederholt* miteinander, was die Normdurchsetzung noch verstärkt. Normverletzungen wie Missbrauch sozialer Leistungen, Steuerbetrug, Schwarzarbeit, mangelnde Unterstützung Hilfsbedürftiger usw. können in kleinen Einheiten viel leichter erkannt und sanktioniert werden, als es in großen Zusammenhängen der Fall ist. Es könnte sich demnach lohnen, Gemeinden politisch aufzuwerten, d.h. sie mit verstärkten Einnahme- und Ausgabekompetenzen zu versehen.

Im Zusammenhang von politischem Handeln und Sozialkapital sei schließlich darauf hingewiesen, dass Normen formale Regeln nicht nur ergänzen, sondern dass Politik auch einen Einfluss auf die Ausprägung und Stärke von sozialen Normen hat: In diesem Sinne gilt es zu bedenken, daß durch Politikmaßnahmen Sozialkapital unterminiert werden kann.¹⁷

6. Bedingte Kooperation und Steuermoral

Steuerhinterziehung ist für den Staatshaushalt ein großes Problem. Schätzungen zufolge entgehen dem Staat in Deutschland gemessen am gesamten Steueraufkommen jährlich etwa 15 Prozent der Steuern, in den USA gehen Einnahmen in Höhe von ca. 130 Mrd. US\$ pro Jahr verloren.¹⁸

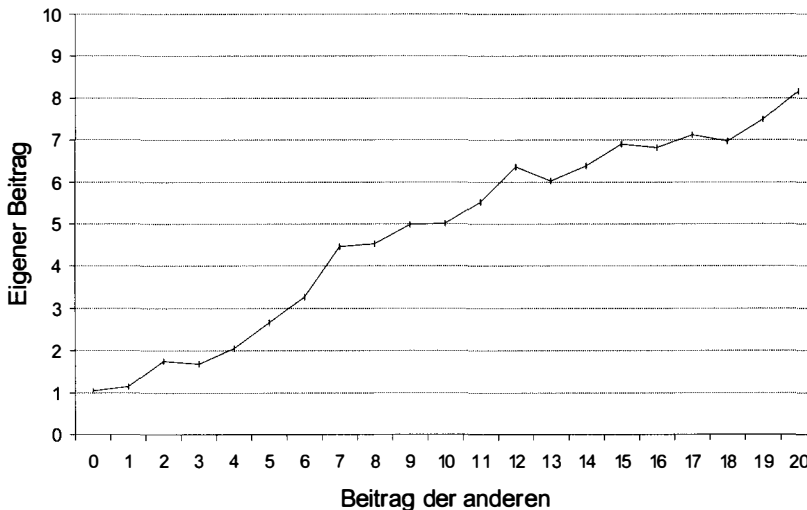
Für die Schweiz haben Untersuchungen ergeben, dass etwa 17,5 Prozent des Einkommens hinterzogen werden.¹⁹ Neben diesen fiskalpolitischen Problemen entstehen durch Steuerhinterziehung erhebliche Steuerungerechtigkeiten. Die traditionelle wirtschaftspolitische Analyse knüpft beim Kampf gegen Hinterziehung primär bei den materiellen Anreizen an, d.h. bei der Strafhöhe im Falle erwiesener Hinterziehung sowie bei der Aufdeckungswahrscheinlichkeit. Da die Straftechnologien jedoch immer unvollständig sind, ist der Staat immer auch auf ein gewisses Maß an freiwilliger Bereitschaft zum Steuerzahlen angewiesen. Diese *freiwillige Bereitschaft*, die Steuern zu zahlen (Steuermoral), kann es gemäß der Homo Oeconomicus-Perspektive eigentlich gar nicht geben, denn wieso sollte jemand freiwillig zu einem öffentlichen Gut beitragen? Tatsächlich aber werden weniger Steuern hinterzogen, als es mit dem Homo Oeconomicus-Modell vereinbar wäre.²⁰

Gibt es also eine freiwillige Bereitschaft, zu öffentlichen Gütern beizutragen, und hängt diese Bereitschaft davon ab, was andere tun? Um diese Fragen zu beantworten, wurde das folgende Experiment durchgeführt.²¹ Die Teilnehmer wurden in Vierergruppen eingeteilt. Jeder Teilnehmer erhielt eine Ausstattung von 20 Punkten. Hiervon konnte ein Teilnehmer zwischen 0 und 20 Punkten in ein öffentliches Gut investieren. Die Auszahlungsregel für ein Individuum war: $20 - \text{Beitrag zum öffentlichen Gut} + 0,4(\text{Summe aller Beiträge zum öffentlichen Gut})$. Aus der Auszahlungsregel folgt unmittelbar, dass es für jeden Teilnehmer der Gruppe individuell besser ist, nichts zum öffentlichen Gut beizutragen, da jeder Punkt, der beigetragen wird, 1 Punkt kostet, aber nur 0,4 Punkte einbringt. Da jedoch jeder der vier Gruppenteilnehmer von einem investierten Punkt profitiert, ist der Gruppengewinn am höchsten, wenn alle voll beitragen. In diesem Fall ist der Gewinn pro Spieler $20 - 20 + 0,4(4 \cdot 20) = 32$, während er nur $20 - 0 + 0,4(0) = 20$ beträgt, wenn alle defektieren. Es handelt sich mithin um ein typisches soziales Dilemma: Die individuell dominante Strategie, nichts beizutragen, führt kollektiv zu einem ineffizienten Ergebnis.

Die Homo Oeconomicus-Prognose lautet, dass jeder Spieler 0 Punkte beiträgt, unabhängig vom Verhalten der anderen Gruppenmitglieder. Ein reziprok motiviertes Individuum hingegen stellt folgende Überlegung an: Der Beitrag eines anderen zum öffentlichen Gut ist ein freundlicher und kooperativer Akt, der durch einen eigenen Beitrag belohnt wird, d.h. ein reziprokes Individuum trägt dann bei, wenn auch die anderen zum öffentlichen Gut beitragen. Das entsprechende Verhaltensmuster ist eine Strategie der *bedingten Kooperation*. Anders als ein unbedingter Altruist trägt ein reziprokes Individuum nur dann bei, wenn auch die anderen ihren Beitrag leisten. Wenn die anderen nicht beitragen, trägt auch ein reziprokes Individuum nichts bei. Das Verhaltensmuster der „bedingten Kooperation“ dürfte jedem vertraut sein. Wenn andere sich für ein gemeinsames Projekt engagieren, bin ich ebenfalls bereit, Zeit und Geld zu investieren. Tun sie es nicht, tu ich es auch nicht. Niemand will schließlich der Dumme sein.

Im Experiment konnten die Teilnehmer ihren Beitrag zum öffentlichen Gut davon abhängig machen, wie viel die anderen Gruppenmitglieder zum öffentlichen Gut beitrugen. Das Ergebnis ist in Abbildung 4 festgehalten. Obwohl gemäß den Annahmen des Homo Oeconomicus-Modells niemand etwas beitragen sollte, erkennt man deutlich ein bedingtes Kooperationsverhalten. Im Durchschnitt trägt ein Teilnehmer umso mehr zum öffentlichen Gut bei, je mehr die anderen beitragen.²²

Abbildung 4: Bedingt kooperatives Verhalten: Durchschnittliche Beiträge in Abhängigkeit vom Verhalten der anderen Gruppenmitglieder



Was folgt aus der Existenz bedingt kooperativen Verhaltens für die Diskussion um Steuermoral und Steuerhinterziehung? Zunächst bedeutet es, dass es eine höhere Bereitschaft zu normkonformen Verhalten gibt, als es die Homo Oeconomicus-Annahmen nahe legen. Gleichzeitig gilt, dass das Kooperationsverhalten bedingt und nicht unbedingt ist, d.h. dass es sehr auf die Umstände ankommt, ob das Potenzial der Steuermoral ausgeschöpft werden kann. Hieraus folgt, dass die Wirtschaftspolitik nicht nur über Kontrolle und Strafe versuchen sollte, die Steuerhinterziehung zu verringern, sondern sich zudem bemühen sollte, *die Umstände zu fördern, unter denen Menschen bereit sind, sich bedingt kooperativ zu verhalten*. Meines Erachtens bieten sich hier drei Anknüpfungspunkte an, entsprechend dem Verhältnis des Steuerzahlers zu den anderen Steuerzahlern, dem Staat und den Finanzbehörden.

Der erste Anknüpfungspunkt betrifft das Verhältnis des Steuerzahlers zu den anderen Steuerzahlern. Steuermoral als bedingte Kooperation bedeutet in diesem Zusammenhang, dass jemand umso eher bereit ist, seine Steuern zu zahlen, je mehr er davon überzeugt ist, dass auch die anderen einen fairen Beitrag zum öffentlichen Gut zahlen, d.h. wenn auch die

anderen einen fairen Steuerbeitrag leisten. Ob der Steuerbeitrag der anderen als „fair“ angesehen wird, hängt zunächst vom Steuersystem ab. Wird das Steuersystem als fair betrachtet, d.h. es herrscht die Erwartung vor, dass jeder nach seinen Möglichkeiten und seiner Leistungsfähigkeit zur Finanzierung öffentlicher Güter herangezogen wird, erhöht das die Bereitschaft, seinen Teil beizutragen. Alle Faktoren, die für die Fairness eines Steuersystems relevant sind, können sich auf die Steuermoral auswirken, sei es die absolute Höhe der Steuerbelastung, die Ausgestaltung der Steuertarife, der Eingangssteuersatz, der Höchststeuersatz oder konkrete Regeln wie das Ehegatten-Splitting. Aber auch die Ungleichbehandlung ganzer Berufsgruppen, wie z.B. der Angestellten auf der einen und der Beamten auf der anderen Seite, kann einen direkten Einfluss auf die Steuermoral haben. Das Steuersystem sollte zudem einfach und transparent sein, denn nur ein solches kann überhaupt verstanden und als fair wahrgenommen werden.

Zusätzlich kann dem Eindruck, die Steuermoral der anderen Steuerzahler sei gering, durch Öffentlichkeitsarbeit vorgebeugt werden. Gemäß einer repräsentativen Forsa-Befragungsstudie (im Auftrag von Kienbaum und der Bertelsmann Stiftung 2001) empfinden zwar 75 Prozent der Befragten die Steuerlast als zu hoch, aber gleichzeitig sehen 76 Prozent Steuerhinterziehung nicht als Kavaliersdelikt, sondern als kriminell an. Darüber hinaus gibt etwa die Hälfte der Befragten an, dass das Steuerzahlen zu ihrer „Verantwortung als Bürger“ gehört und einen Beitrag für das Gemeinwohl darstellt.

Ein zweiter Ansatzpunkt betrifft das Verhältnis des Steuerzahlers zum Staat. In Experimenten und Feldstudien ist gezeigt worden, dass sich bestimmte politische Verfahren positiv auf den Gemeinsinn und die Bereitschaft, einen Beitrag für die Gemeinschaft zu leisten, auswirken. An erster Stelle wären hier verbesserte Möglichkeiten der politischen Partizipation zu nennen, also direktdemokratische Elemente bei Abstimmungen sowie Bürgerbeteiligungen und Referenden. Ein höheres Maß an politischer Mitbestimmung wirkt sich positiv auf die Steuermoral, aber auch auf die Lebenszufriedenheit und den Gemeinsinn aus. Je ausgeprägter die Partizipationschancen der Bürger, desto größer ist die Identifikation mit dem Gemeinwesen.²³

Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Wahrnehmung staatlichen Handelns. Experimentelle Arbeiten von Webley et al. (1991) sowie Alm, Jackson und McKee (1992) legen nahe, dass die Steuermoral verbessert werden kann, wenn die Steuerzahler das Gefühl haben, die Steuern würden effizient verwendet. Verschwendung, Missbrauch und Skandale werden als unkooperatives Verhalten gesehen und gemäß unserer Hypothese mit geringerer Steuerehrlichkeit reziprok beantwortet.

Der dritte Ansatzpunkt setzt beim Kontakt des Steuerzahlers mit den Steuerbehörden an. Ziel sollte sein, dass der Steuerzahler im Umgang mit Behörden das Gefühl einer kooperativen Beziehung entwickelt. Die kooperative Vorleistung seitens der Steuerbehörden kann vielschichtig sein.

Hierzu zählt der Ausbau von Serviceleistungen und eine verstärkt kundenorientierte Einstellung, die eher Hilfe und Beratung denn Kontrolle und Bevormundung signalisiert. Weitere Stichworte sind Anrufzentralen (*Call Centers*), Informationsbroschüren, flexible Öffnungszeiten, Bürgerbefragungen und eine leicht zugängliche Gestaltung von Formularen.²⁴ Die genannten Elemente fördern eine faire Behandlung der Steuerzahler und somit deren bedingte Kooperationsbereitschaft.

7. Schlussbemerkung

Die in der experimentellen Wirtschaftsforschung gefundenen systematischen Abweichungen vom Homo Oeconomicus sind von weitreichender Bedeutung: Wirtschaftswissenschaftliche Modelle bilden nicht nur die Grundlage für unser Verständnis sozialer Realität, sondern auch für die Politikberatung. Folglich hat die in den Wirtschaftswissenschaften vertretene Annahme eines allgegenwärtigen Homo Oeconomicus nicht nur eine erkenntnisleitende Funktion, sondern bestimmt – vermittelt Beratung und Sozialisation durch ökonomische Ausbildung – auch das Handeln politischer und unternehmerischer Entscheidungsträger.

In dieser Arbeit sind einige Aspekte einer alternativen Wirtschaftspolitik, die sich an den Ergebnissen der experimentellen Wirtschaftsforschung orientiert, skizziert worden. Der Tenor ist, dass es sich lohnen könnte, zusätzlich zu den aus dem Homo Oeconomicus-Ansatz hergeleiteten Standardkonzepten neue innovative Politikinstrumente zu entwickeln und anzuwenden. Der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt.

Anmerkungen

¹ Samuelson, Nordhaus (1985) 8.

² Daneben gibt es so genannte Windkanal-Experimente, die dazu dienen, neue institutionelle Einrichtungen oder wirtschaftspolitische Vorschläge im Labor zu testen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Arizona Stock Exchange, eine elektronische Börse, die seit März 1992 erfolgreich arbeitet. Ihre Funktionsweise wurde zuvor in Labortests evaluiert, wodurch eine unproblematische Einführung erleichtert wurde. In der Lehre schließlich können durch Experimente Lehrinhalte plastischer vermittelt und der Lernerfolg verbessert werden.

³ Vgl. Falk, Fehr und Fischbacher (2001).

⁴ Dieses Experiment wurde zuerst von Abbink, Irlenbusch und Renner (2000) durchgeführt. In Falk, Fehr und Fischbacher (2001) wird die Frage untersucht, welche Rolle unterstellte Intentionen für reziprokes Verhalten spielen. Hier wird nur die Kontroll-Behandlung dargestellt. Die meisten der hier dargestellten Experimente wurden computerisiert durchgeführt, wobei das Programm z-tree – (Fischbacher (1999) – zur Anwendung kam.

⁵ Zur spieltheoretischen Modellierung von Reziprozität siehe Falk und Fischbacher (1999).

⁶ Vgl. z.B. Gächter und Falk (2002a).

⁷ Vgl. Fehr und Falk (1999).

⁸ Wenn ich von Firmen bzw. Arbeitnehmern spreche, meine ich Experimentteilnehmer, die in der Rolle von Arbeitnehmern bzw. Firmen agierten.

⁹ Die Doppelauktion generiert einen höheren Wettbewerbsdruck als jede andere Institution der experimentellen Wirtschaftsforschung. Vgl. z.B. Friedman und Rust (1993).

¹⁰ Vgl. z.B. Agell und Lundborg (1995); Campbell und Kamlani (1997); Bewley (1999).

- ¹¹ Vgl. Akerlof (1982), Akerlof und Yellen (1990).
- ¹² Ausführlich hierzu: Fehr und Falk (2002) und Gächter und Falk (2002b).
- ¹³ Fehr, Kirchsteiger und Riedl (1997).
- ¹⁴ Ein ähnliches Resultat findet sich in der Studie von Gneezy und Rustichini (2000), die entgegen der Standardprognose weniger statt mehr normkonformes Verhalten nach Einführung eines ökonomischen Anreizes finden. Zur Verdrängung von intrinsischer Motivation vgl. Frey (1993 und 1997a).
- ¹⁵ Dasgupta und Serageldin (2000), Knack und Keefer (1997).
- ¹⁶ Vgl. Falk, Fehr und Fischbacher (2000). Dort werden zahlreiche weitere informelle Sanktions-Experimente studiert. Die Ergebnisse sind ähnlich den hier vorgestellten. Vgl. auch Fehr und Gächter (2000b).
- ¹⁷ Dies ist auch eine Schlussfolgerung des Überblicksartikels über die Durchsetzung formaler Regeln von Polinsky und Shavell (2000): „There is an emerging literature on social norms that seems worth amplifying because of the influence that social norms have on behavior and supplement to formal laws, and also because of the possibility that laws themselves might influence social norms.“ (S. 73) Zur Interaktion von sozialen Normen und Institutionen und der Möglichkeit der Unterminierung von Sozialkapital durch politisches Handeln siehe auch Bowles (1998), Frey (1992), Lindbeck, Nyberg und Weibull (1999) und Bar-Gill und Ferstman (2000).
- ¹⁸ Vgl. Andreoni, Erard und Feinstein (1998), Schneider und Enste (2000).
- ¹⁹ Frey (1997).
- ²⁰ Vgl. Andreoni, Erard und Feinstein (1998).
- ²¹ Vgl. Fischbacher, Gächter und Fehr (2001).
- ²² Dieses Verhalten wurde auch in einem „Diebstahl-Experiment“ beobachtet, in dem gezeigt werden konnte, dass die Experimentteilnehmer umso mehr von anderen stahlen (defektierten), je mehr ihnen von anderen gestohlen wurde. Auch hier ist bedingte Kooperation das vorherrschende Muster. Vgl. Falk und Fischbacher (2002).
- ²³ Vgl. Alm, McClelland und Schulze (1999), Frey (1997b) und Feld und Frey (2000).
- ²⁴ Hier sind aufgrund des komplizierten und intransparenten Steuersystems gewisse Grenzen gesetzt. Ein Grund mehr, für ein einfaches Steuersystem zu optieren.

Literatur

- Abbink, Klaus; Irlenbusch, Bernd; Renner, Elke, The Moonlighting Game – An Experimental study on reciprocity and Retribution, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 42 (2000) 265-277.
- Agell, Jonas, On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance, in: *Economic Journal* 109 (1999) F143-F164.
- Agell, Jonas; Lundborg, Per, Theories of Pay and Unemployment: Survey Evidence from Swedish Manufacturing Firms, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97 (1995) 295 - 307.
- Akerlof, George A., Labor Contracts as a Partial Gift Exchange, in: *Quarterly Journal of Economics* 97 (1982) 543-569.
- Akerlof, George A.; Yellen, Janet L., The Fair Wage- Effort Hypothesis and Unemployment, in: *Quarterly Journal of Economics* 105 (1990) 255-283.
- Alm, James; Jackson, Betty R.; McKee, Michael, Deterrence and Beyond: Toward a Kinder, Gentler IRS, in: *Selmsrod* (1992) 311 - 329.
- Alm, James; McClelland, Garry H.; Schulze, William D., Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting, in: *Kyklos* 52 (1999) 141-171.
- Andreoni, James; Erard, Brian; Feinstein, Jonathan, Tax Compliance, in: *Journal of Economic Literature* XXXVI (1998) 818-860.
- Bar-Gill, Oren; Ferstman, Chaim, The Limit of Public Policy: Endogenous Preferences (=Working Paper, Tel-Aviv University, Tel Aviv 2000).
- Bewley, Truman, Why Wages Don't Fall During a Recession (Cambridge 2000).
- Bowles, Samuel, Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions, in: *Journal of Economic Literature* (1998) 75-111.

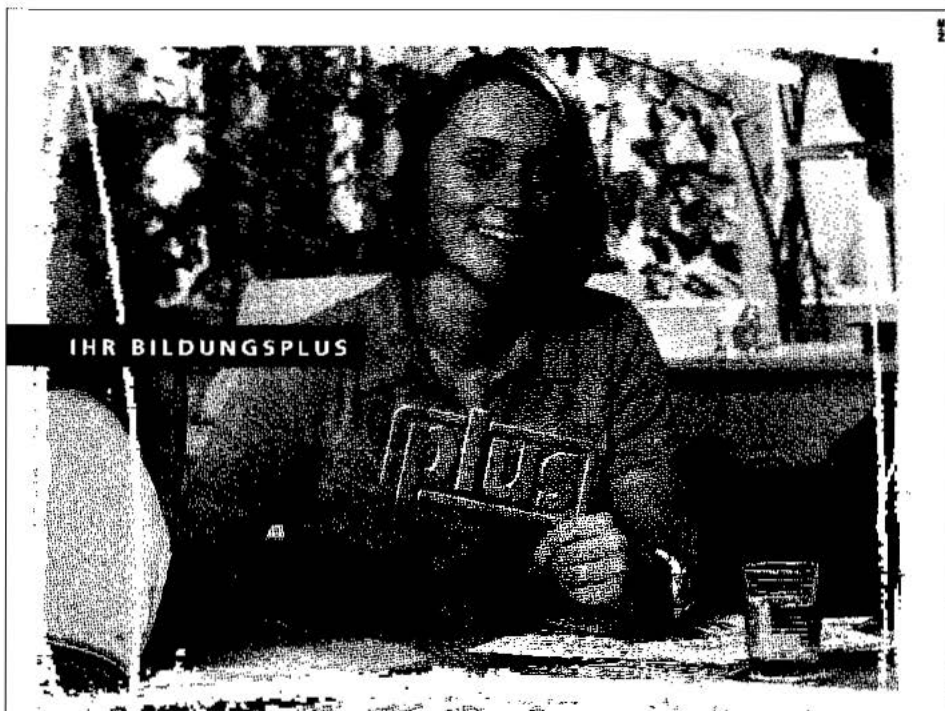
- Campbell, Carl M.; Kamlani, Kunal, The Reasons for Wage Rigidity: Evidence from a Survey of Firms, in: *Quarterly Journal of Economics* 112 (1997) 759-789.
- Dasgupta, P.; Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (World Bank, Washington, D.C., 1997).
- Falk, Armin; Fehr, Ernst; Fischbacher, Urs, *Informal Sanctions* (=Working Paper 59, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 2000).
- Falk, Armin; Fehr, Ernst; Fischbacher, Urs, *Testing Theories of Fairness – Intentions Matter* (=Working Paper 63, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 2001).
- Falk, Armin; Fischbacher, Urs, *A Theory of Reciprocity* (=Working Paper 6, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 1999).
- Falk, Armin; Fischbacher, Urs, *Crime in the Lab – Detecting Social Interaction*, in: *European Economic Review* 46 (2002) 859-869.
- Falk, Armin; Gächter, Simon, *Work Motivation, Institutions, and Performance*, in: Zwick, Rami; Rapoport, Amnon (Hrsg.), *Advances in Experimental Business Research* (Amsterdam u.a. 2002).
- Fehr Ernst; Falk, Armin, *Psychological Foundations of Incentives*, in: *European Economic Review* 46 (2002) 687-724.
- Fehr, Ernst; Falk, Armin, *Wage Rigidity in a Competitive Incomplete Contract Market*, in: *Journal of Political Economy* 107 (1999) 106-134.
- Fehr, Ernst; Fischbacher, Urs; Gächter, Simon, *Are People Conditionally Cooperative? Evidence from a Public Goods Experiment*, in: *Economics Letters* 71 (2001) 397-404.
- Fehr, Ernst; Gächter, Simon, *Cooperation and Punishment in Public Good Experiments - An Experimental Analysis of Norm Formation and Norm Enforcement*, in: *American Economic Review* 90 (2000b) 980-994.
- Fehr, Ernst; Gächter, Simon, *Do Incentive Contracts Crowd-Out Voluntary Cooperation?* (=Working Paper 34, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 2000a).
- Fehr, Ernst; Kirchsteiger, Georg; Gächter, Simon, *Reciprocity as a Contract Enforcement Device*, in: *Econometrica* 65 (1997) 833-860.
- Feld, Lars; Frey, Bruno S., *Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated* (=Working Paper 98, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 2002).
- Fischbacher, Urs, *Z-tree. Zurich Toolbox for Readymade Economic Experiments – Experimenter's Manual* (=Working Paper 21, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 1999).
- Frey, Bruno S., *Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation*, in: *Kyklos* 45 (1992) 161-184.
- Frey, Bruno S., *Does Monitoring Increase Work Effort? The Rivalry with Trust and Loyalty*, in: *Economic Inquiry* 31 (1993) 663-670.
- Frey, Bruno S., *Markt und Motivation – Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen* (München 1997a).
- Frey, Bruno S., *A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues*, in: *The Economic Journal* 107 (1997b) 1043-1053.
- Friedman, Daniel; Rust, John, *The Double Auction Market: Theories and Evidence* (=Santa Fe Institute Series in the Science of the Complexity, Proceedings 15, Reading, Mass., 1993).
- Gächter, Simon; Falk, Armin, *Reputation and Reciprocity: Consequences for the Labour Relation*, in: *The Scandinavian Journal of Economics* 104 (2002a) 1-26.
- Gneezy, Uri; Rustichini, Aldo, *A Fine is a Price*, in: *Journal of Legal Studies* 29 (2000) 1-17.
- Kienbaum; Bertelsmann Stiftung, *Compliance – Eine bürgerorientierte Strategie der Steuerverwaltung, eine Gemeinschaftsarbeit der Kienbaum Management Consultants GmbH und der Bertelsmannstiftung* (Berlin, Gütersloh 2001).
- Knack, Stephen; Keefer, Philip, *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 112 (1997) 1251-1288.
- Lindbeck, Assar; Nyberg, Sten; Weibull, Jorgen W., *Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State*, in: *The Quarterly Journal of Economics* XCIV (1999) 1-35.

- Milgrom, Paul; John Roberts, *Economics, Organization and Management* (New Jersey 1992).
- Polinsky, Mitchell A.; Shavell, Steven, *The Economic Theory of Public Enforcement of Law*, in: *Journal of Economic Literature* XXXVIII (2000) 45-76.
- Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D., *Principles of Economics* (12. Aufl., New York 1985).
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in: *Journal of Economic Literature* XXXVIII (2000) 77-114.
- Selmsrod, Joel (Hrsg.), *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement* (Ann Arbor 1992).
- Webley, Paul; Robben, Henry; Elffers, Henk; Hessing, Dick, *Tax Evasion: An Experimental Approach* (Cambridge 1991).

Zusammenfassung

Die in der experimentellen Wirtschaftsforschung gefundenen systematischen Abweichungen vom Homo Oeconomicus sind von weitreichender Bedeutung: Wirtschaftswissenschaftliche Modelle bilden nicht nur die Grundlage für unser Verständnis sozialer Realität, sondern auch für die Politikberatung. Folglich hat die in den Wirtschaftswissenschaften vertretene Annahme eines allgegenwärtigen Homo Oeconomicus nicht nur eine erkenntnisleitende Funktion, sondern bestimmt – vermittelt Beratung und Sozialisation durch ökonomische Ausbildung – auch das Handeln politischer und unternehmerischer Entscheidungsträger.

In dieser Arbeit sind einige Aspekte einer alternativen Wirtschaftspolitik, die sich an den Ergebnissen der experimentellen Wirtschaftsforschung orientiert, skizziert worden. Der Tenor ist, dass es sich lohnen könnte, zusätzlich zu den aus dem Homo Oeconomicus Ansatz hergeleiteten Standardkonzepten, neue innovative Politikinstrumente zu entwickeln und anzuwenden.



Damit können Sie rechnen:

Bildungsgutschein +
Angebote für Wiedereinsteigerinnen =
Ihr Bildungsplus!

AK
plus
Mit uns können
Sie rechnen!

Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94

**Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik der
Sozialversicherung**

Michael Mesch

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung einige Beobachtungen über die Entwicklung der Branchenlohnstruktur in Österreich in den achtziger Jahren und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre angestellt. Der Beobachtungszeitraum wird durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt: Für die Periode 1987-1994 liegen jährliche Einkommensdaten für die nach der Betriebssystematik 1968 abgegrenzten Wirtschaftsklassen vor, und für das Jahr 1980 erfolgte eine nachträgliche Aufarbeitung. (In einer der kommenden Nummern von WuG wird sich ein Beitrag mit der Branchenlohnstruktur in den Jahren ab 1995 befassen.)

Im Kapitel 2 wird die Datengrundlage kurz beschrieben und ein Überblick über die Einkommensentwicklung der vier unterscheidbaren Gruppen der unselbstständig Beschäftigten (Arbeiter und Arbeiterinnen, männliche und weibliche Angestellte) geboten. Der Abschnitt 3 befasst sich mit der Branchenlohnstruktur der Sachgüterproduktion und enthält einen Exkurs über die Resultate von Untersuchungen, die sich der Industriestatistik als Datengrundlage bedienten. Im Kapitel 4 wird dann die Perspektive auf die Gesamtwirtschaft ausgeweitet. Aus Platzgründen werden nur die Brancheneinkommensstrukturen der männlichen Arbeiter und der weiblichen Angestellten betrachtet.¹ (Ein ausführlicherer Text samt einer umfassenderen Tabellensammlung wird in den „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ erscheinen.) Der Abschnitt 5 behandelt die Entwicklung der interindustriellen Streuung während der Beobachtungsperiode. Erneut erfolgt hier ein Seitenblick auf Studien mit Hilfe der Industriestatistik. Im sechsten Abschnitt wird versucht, die Verzerrungen der Lage- und Streuungsmaßzahlen, die sich aus der Teilzeitbeschäftigung ergeben, unter Nutzung der Daten aus dem Mikrozensus über die Normalarbeitszeit der unselbstständig Beschäftigten für die Jahre 1987 und 1993 zu eliminieren. Das Kapitel

7 schließlich fasst einige Ergebnisse von Untersuchungen, die im Gegensatz zu den oben genannten auf Individualdatensätzen beruhen, kurz zusammen.

2. Datengrundlage

Im Folgenden wird die Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der beitragspflichtigen Einkommen von ArbeiterInnen und Angestellten nach Wirtschaftsklassen kurz beschrieben.²

- 1.) Die Statistik ist personenbezogen, d.h. ist eine Person innerhalb eines bestimmten Jahres bei zwei oder mehreren Dienstgebern beschäftigt, so werden diese Einkommen zusammengefasst und der betreffenden Person zugeordnet.
- 2.) Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten, Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst sowie gewissen selbstständig erwerbstätigen Personen, die den DienstnehmerInnen gleichgestellt sind.³ Nicht erfasst werden pragmatisierte DienstnehmerInnen des Bundes (bzw. der Bundesbetriebe), der Länder und Gemeinden, Lehrlinge sowie DienstnehmerInnen, die geringfügig beschäftigt sind.
- 3.) Die einbezogenen Personen werden bis 1994 gemäß der Zugehörigkeit der jeweiligen Betriebe den Wirtschaftsklassen laut Betriebssystematik 1968 zugeordnet. Ist eine Person während des Auswertungsjahres in mehreren Wirtschaftsklassen beschäftigt, so wird sie in allen diesen Wirtschaftsklassen mit dem jeweils erzielten Einkommen und den Beschäftigungstagen erfasst. Bei der Auswertung für die Gesamtwirtschaft wird diese Person jedoch mit dem gesamten Einkommen und der gesamten Anzahl der Versicherungstage berücksichtigt. Daher ist die Summe der in den einzelnen Wirtschaftsklassen erfassten Personen höher als diejenige in der Auswertung über alle Wirtschaftsklassen.
- 4.) Bei der Ermittlung der Versicherungstage (Beschäftigungstage) werden alle Kalendertage einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung berücksichtigt. Entsprechend den pensionsversicherungsrechtlichen Bestimmungen werden volle Kalendermonate jeweils mit 30 Tagen gezählt. Eine Person kann daher in einem Kalenderjahr maximal 360 Beschäftigungstage aufweisen.
- 5.) Das beitragspflichtige Jahreseinkommen und die Zahl der Versicherungstage bilden die Grundlagen für die Berechnung der bereinigten Monatseinkommen.
Zum beitragspflichtigen Jahreseinkommen gehören die laufenden Bezüge und die Sonderzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld, Gewinnanteile, Bilanzgeld), ferner unentgeltlich gewährte Sachbezüge, Provisionen, Erschwernis- und Gefahrenzulagen, Überstunden-, Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschläge sowie Leistungen Dritter (z.B. Trinkgelder). Von der Statistik nicht erfasst werden beitragsfreie Bezüge wie Tages- und Nächtigungsgelder, Fahrtkostenersätze, Schmutzzulagen,

Werkzeuggelder, Prämien für Verbesserungsvorschläge, freiwillige soziale Zuwendungen des Dienstgebers, Jubiläumsgeschenke, Abfertigungen und Familienbeihilfen nach dem Familienlastenausgleichsgesetz.

Das bereinigte (Brutto-)Monatseinkommen wird berechnet aus der Summe der in einem Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einkommen, diese dividiert durch die Zahl der Kalendertage mit einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung, und dann multipliziert mit 30. Es handelt sich also um Daten zur Verteilung personeller Einkommen, die bereits um die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage bereinigt sind.⁴ In dieser Statistik werden die Einkommen der Versicherten nicht mehr in Lohnstufen eingereiht (so wie bei der Vorgängerin, der Lohnstufenstatistik), sondern der Höhe nach gereiht, und Dezile und Quartile werden ausgewiesen.

Die monatliche Höchstbeitragsgrundlage betrug 1994 öS 36.000. Durch Multiplikation mit 14 und Division durch 12 wird ein Grenzbetrag (monatliche Höchstbeitragsgrundlage einschließlich Sonderzahlungen) von öS 42.000 ermittelt (1980: öS 22.750). Liegt ein Dezil bzw. Quartileinkommen über dem jeweiligen Grenzbetrag, so wird in der Statistik kein Wert ausgewiesen.⁵

Im Idealfall bezieht sich eine empirische Analyse von Branchenlohnstrukturen auf die Arbeitseinkommen möglichst homogener Beschäftigtengruppen, d.h. auf unselbstständig Beschäftigte gleichen Geschlechts, gleichen Alters,⁶ gleicher Qualifikation und gleicher Arbeitszeit mit ähnlichen Arbeitsbedingungen in Betrieben einer bestimmten Größenklasse innerhalb einer Region.⁷ Die vorliegende Einkommensstatistik erlaubt allerdings nur die Ausschaltung geschlechtsbedingter Einkommensunterschiede und die Differenzierung nach dem sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte). Ihre wesentlichste Unzulänglichkeit besteht darin, dass keine Angaben über die Arbeitszeit vorliegen.

Die Beobachtungsjahre 1980, 1987 und 1994 ergeben sich wie erwähnt aus der Verfügbarkeit der Statistik des Hauptverbands. Seit 1995 erfolgt die Gliederung nach Wirtschaftsklassen gemäß ÖNACE-Systematik, sodass ein Vergleich der Brancheneinkommensdaten aus den Jahren bis einschließlich 1994 mit jenen ab 1995 nicht möglich ist.

In welchen Konjunkturphasen befand sich die österreichische Wirtschaft in den drei Beobachtungsjahren? 1980 ging eine Hochkonjunkturphase zu Ende. 1979 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 4,7%, 1980 um 3,0%, und im folgenden Jahr geriet Österreich in eine vor allem durch den zweiten Ölpreisschock ausgelöste Rezession (BIP -0,1%). 1987 erholte sich die österreichische Wirtschaft von der Wachstumsabschwächung des Jahres 1986 (BIP-Wachstum 1986 1,2%, 1987 1,7%). 1988 (BIP +4,1%) begann eine Hochkonjunkturphase, die sich über rund vier Jahre erstreckte. 1994 (BIP +3,0%) schließlich befand sich die heimische Wirtschaft im Aufschwung nach der Rezession des Jahres 1993 (+0,4%). Im folgenden Jahr schwächte sich das Wachstum allerdings bereits wieder ab (BIP +1,8%).

Während die BIP-Wachstumsraten der Eckjahre 1980 und 1994 identisch sind, zeigen sich im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage deutliche Unterschiede. Gegenüber 1979 erhöhte sich die Zahl der unselbstständig Beschäftigten 1980 um 19.200 bzw. 0,7%. Die Arbeitslosenrate (gemessen an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten und Arbeitslosen) belief sich auf 1,9%. Es herrschte somit Vollbeschäftigung, der Beschäftigtenstand ließ sich nur wenig erhöhen. 1987/88 wirkte sich die oben festgestellte Wachstumsabschwächung der Jahre 1986/87 verzögert auf den Arbeitsmarkt aus: 1987 nahm die Zahl der unselbstständig Beschäftigten nur um 5.200 bzw. 0,2% zu, im folgenden Jahr sank sie sogar um 20.500 bzw. 0,7%. Die Arbeitslosenrate war in der ersten Hälfte der achtziger Jahre deutlich gestiegen und erreichte 1987 5,5%. Nach einigen Jahren des kräftigen Beschäftigungszuwachses fiel im Rezessionsjahr 1993 die Zahl der unselbstständig Beschäftigten um 7.800 bzw. 0,3%. Im Folgejahr zog die Arbeitskräftenachfrage vorübergehend wieder an; die Beschäftigtenzahl erhöhte sich um 15.800 bzw. 0,5%. Da der starke Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nicht vollständig absorbiert werden konnte, nahm die Arbeitslosenrate auch während der Hochkonjunktur zu Beginn der neunziger Jahre weiter zu (1992: 5,9%) und sprang in der Rezession des Jahres 1993 auf 6,8%. 1994 stellte sich eine lediglich kurzfristige Verbesserung der Arbeitsmarktlage ein (6,5%).

2.1 Die Einkommensentwicklung 1980-94 im Überblick

Das monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständigen Beschäftigten belief sich im Jahr 1980 auf öS 11.492 und erhöhte sich bis 1994 auf öS 21.843. Der Zuwachs betrug 90,1% bzw. 4,7% p.a. (siehe Tabelle 1).

Der relative Einkommensvorsprung der männlichen Angestellten in Bezug auf das Medianeinkommen der Gesamtheit machte 1980 fast fünfzig Prozent aus, und jener der Arbeiter ein Zehntel; der relative Rückstand der Arbeiterinnen betrug rund ein Drittel, jener der weiblichen Angestellten ein Zehntel.

In den vierzehn Jahren des Beobachtungszeitraums stiegen die nominalen Bruttoeinkommen der weiblichen Angestellten, gemessen am Median der bereinigten Monatseinkommen, am stärksten, nämlich um 95,6%. Die Löhne der Arbeiterinnen (91,4%) und die Gehälter männlicher Angestellter (90,6%) entwickelten sich leicht überdurchschnittlich. Die mittlere Lohnsteigerungsrate männlicher Arbeiter blieb um rund 8,8 Prozentpunkte unter der durchschnittlichen Einkommensveränderung.

Die geschlechtsbezogenen Einkommensrelationen veränderten sich somit zwischen 1980 und 1994 etwas zugunsten der weiblichen Beschäftigten: bei den Angestellten um 1,6 Prozentpunkte, bei den ArbeiterInnen um 3,5 Prozentpunkte und insgesamt um 4,3 Prozentpunkte (siehe Tabelle 2). Die Tatsache, dass der relative Einkommensrückstand der Frauen bei der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten jeweils geringer

Tabelle 1: Monatliche Medianeinkommen der Beschäftigtengruppen 1980-94

	1980		1994		Zuwachs 1980-94	
	öS	% v. Ges.	öS	% v. Ges.	inges. in %	in % p.a.
Gesamt	11492	100,00	21843	100,00	90,07	4,69
Männer	13668	118,93	25266	115,67	84,86	4,49
Frauen	8871	77,19	17478	80,02	97,02	4,96
Arbeiter	12642	110,01	22915	104,91	81,26	4,34
Männl. Angestellte	17233	149,96	32846	150,37	90,60	4,71
Arbeiterinnen	7779	67,69	14889	68,16	91,40	4,75
Weibl. Angestellte	10309	89,71	20160	92,30	95,56	4,91

Quelle aller Tabellen: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten

Tabelle 2: Geschlechtsbezogene Einkommensrelationen 1980-94
(Medianeinkommen der weiblichen Beschäftigten in % jenes der männlichen)

	1980	1994
ArbeiterInnen u. Angestellte	64,90	69,18
ArbeiterInnen	61,53	64,97
Angestellte	59,82	61,38

war als in den beiden Untergruppen, ergibt sich aus dem höheren Angestelltenanteil bei den weiblichen Beschäftigten. 1980 belief sich der Anteil der Arbeiterinnen an der von der Einkommensstatistik erfassten Beschäftigung auf 19,4% (1994: 15,6%), jener der weiblichen Angestellten aber auf 23,1% (1994: 27,6%), jener der Arbeiter auf 34,9% (1994: 32,4%) und jener der männlichen Angestellten auf „nur“ 22,6% (1994: 24,5%).⁸ Die Angestelltenbeschäftigung unter den Frauen nahm in der Untersuchungsperiode um mehr als ein Viertel (28,4%) zu, während sich die Arbeiterinnenbeschäftigung um mehr als ein Zehntel verringerte (-13,7%). Daraus resultiert für die Gesamtheit der weiblichen Beschäftigten ein positiver Struktureffekt auf das Medianeinkommen, der sich in der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 4,96% niederschlägt (siehe Tabelle 1).

Das Aufholen der Fraueneinkommen im Beobachtungszeitraum dürfte vor allem eine Folge der gewerkschaftlichen Lohnpolitik sein.⁹ Folgende Regelungen in den Kollektivverträgen unterstützten eine leichte Nivellierung: Erstens wurden für die Mindestlöhne regelmäßig stärkere Erhöhun-

gen als für die Ist-Löhne vereinbart. Zweitens wies ein Teil der Kollektivvertragsabschlüsse abgestufte prozentuelle Mindestloohnerhöhungen auf, welche die Niedriglohngruppen leicht begünstigten.¹⁰ Drittens enthielten einige Kollektivverträge Anhebungen der Mindestlöhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Absolutbeträge, wobei diese teilweise ergänzend zu einer prozentuellen Erhöhung hinzutraten.¹¹ Ein vierter Aspekt der gewerkschaftlichen Lohnpolitik war in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Ab der Lohnrunde 1989/90 versuchten die Fachgewerkschaften, die Forderung nach einem Mindestlohn von öS 10.000 auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen durchzusetzen (überproportionale Anhebung der untersten Lohngruppen bzw. Abschaffung derselben). Bis Ende 1992 war dieses Ziel in der Mehrzahl der Industriebranchen und in einigen wichtigen Bereichen des Dienstleistungssektors, so im Handel und im Fremdenverkehr, bereits verwirklicht. All diese Bestimmungen in den Kollektivverträgen begünstigten in erster Linie Arbeitnehmerinnen.

Der Effekt, der von den genannten kollektivvertraglichen Regelungen ausging, war offensichtlich so stark, dass er die entnivellierenden Wirkungen, welche von den Verhandlungen über zusätzliche (übertarifliche) Lohnzuschläge in den Betrieben vermutlich ausgingen, überkompensierte und sich in den Zuwachsraten der mittleren Effektivverdienste niederschlug.

Beim Vergleich der Einkommenszuwächse von Frauen und Männern ist auch zu berücksichtigen, daß sich die Teilzeitquoten der weiblichen Beschäftigten in den achtziger und neunziger Jahren erhöhten. Die Verzerrungen der geschlechtsbezogenen Einkommensrelationen durch die Teilzeitbeschäftigung und die Effekte des Anstiegs der Teilzeitquoten auf erstere werden im Abschnitt 6 thematisiert.

Weiters ist bei den Arbeiterinnen in Rechnung zu stellen, dass deren Beschäftigung (gemessen anhand der Versicherungstage) von 1980 bis 1994 um 11,6% abnahm. Geht man davon aus, dass dieser Beschäftigungsabbau vor allem niedrig entlohnte Arbeiterinnen betraf, so resultierte daraus ein positiver Struktureffekt auf das mittlere Einkommensniveau der Arbeiterinnen.

Auffallend ist ferner die bei den Männern weit größere Differenz zwischen den Zuwachsraten der Gehälter und jener der Löhne (9,3 Prozentpunkte). Diese beobachtete Diskrepanz ist konsistent mit der These der Arbeitsmarktsegmentierung. Gemäß dieser These sind die Einkommen der Arbeitnehmer des primären Segments, dem Angestellte und Facharbeiter zuzurechnen sind, in geringerem Maße den Schwankungen der Marktlage ausgesetzt als die Einkommen der weniger qualifizierten Arbeitnehmer, welche das sekundäre Segment bilden. Die innerbetrieblichen Ausbildungskosten sind in der Regel für qualifizierte Angestellte relativ hoch, daher sind die Unternehmungen an einer langfristigen Bindung dieser Angestellten an den jeweiligen Betrieb interessiert. Die Angestellten werden durch ein System des internen Aufstiegs zur Loyalität gegenüber dem Unternehmen und vermehrter Anstrengung motiviert. Die Existenz dieser ‚internen Arbeitsmärkte‘ in Großunternehmungen wirkt sich stabilisierend

auf die Angestelltegehälter aus. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit während der achtziger Jahre und der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation am Ende des Jahrzehnts¹² führten somit zu einer Vergrößerung des Einkommensunterschieds zwischen männlichen Angestellten und Arbeitern. Während die traditionell die Lohnrunde eröffnende Metallarbeitergewerkschaft insbesondere in der Mitte der achtziger Jahre neben den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen auch die Krise in der verstaatlichten Industrie berücksichtigte und sich die übrigen Fachgewerkschaften weiterhin am Kollektivvertragsabschluss für die Arbeiter der Metallindustrie orientierten, blieb den ertragreicheren Unternehmungen ein Spielraum für innerbetriebliche Lohnanpassungen (positive Lohn-drift), die stärker den Angestellten zugute kam.

Tabelle 3: Gewichtete Mittelwerte der Monatseinkommen 1980 und 1994 sowie hypothetische Werte für 1994 (unter Beibehaltung der Beschäftigungsstruktur von 1980)

	1980	1994	1994 hypoth.	1994 Relation in %
Gesamt	11273,4	21723,5	21940,3	101,00
Männer	13470,7	25271,9	25578,8	101,21
Frauen	8675,7	17496,0	17261,0	98,66
Arbeiter	12461,3	22578,1	23068,8	102,17
Männl. Angestellte	16807,7	32307,2	32733,6	101,32
Arbeiterinnen	7452,2	14574,9	14661,2	100,59
Weibl. Angestellte	10139,0	19967,1	19963,1	99,98

Anm.: Gewichtung jeweils anhand der Versicherungstage

Zuletzt sei die Frage gestellt, wie sich die Verschiebungen in der Branchenstruktur der Beschäftigung auf die Einkommensentwicklung in der untersuchten Zeitspanne auswirkten. Tabelle 3 zeigt die hypothetischen gewichteten Mittelwerte, die sich für das Jahr 1994 unter Beibehaltung der Branchenbeschäftigungsstruktur des Jahres 1980 ergeben. Vergleicht man diese hypothetischen Mittelwerte mit den tatsächlichen gewichteten Mittelwerten für 1994, so ist für die Gesamtheit ein schwach negativer Beschäftigungsstruktureffekt – im Ausmaß von rd. 1% – auf die Einkommensentwicklung festzustellen. Bei drei der vier unterscheidbaren Beschäftigten-gruppen hatten die tatsächlichen Beschäftigungsverschiebungen zwischen den Branchen einen dämpfenden Effekt auf die Einkommen, für die weiblichen Angestellten war der Beschäftigungsstruktureffekt neutral. Lediglich für die Gesamtheit der weiblichen Beschäftigten ist ein leicht positiver Beschäftigungsstruktureffekt zu registrieren (1,3%).

3. Die Branchenlohnstruktur der Sachgüterproduktion

In diesem Abschnitt wird anhand der Daten über die männlichen Arbeiter auf die relativen Einkommenspositionen der Branchen der Sachgüterproduktion i.e.S. (d.h. ohne Bergbau und Energie- und Wasserversorgung) eingegangen (Tabelle 4).

Die Einkommenshierarchie bei den männlichen Arbeitern wurde im Beobachtungszeitraum angeführt von der ‚Erzeugung und Verarbeitung von Papier und Pappe‘ sowie dem Druckerei- und Verlagswesen. In beiden Branchen lag 1994 das ausgewiesene Medianeinkommen um mehr als zwanzig Prozent über dem gesamtwirtschaftlichen Medianwert. Vier Branchen verzeichneten Mittelwerte unter achtzig Prozent: die ‚Erzeugung und Verarbeitung von Leder und Lederersatzstoffen (ausgenommen Schuhe)‘, die ‚Erzeugung von Bekleidung, Bettwaren und Schuhen‘, die ‚Erzeugung von Textilien und Textilwaren‘ sowie die ‚Be- und Verarbeitung von Holz; Musikinstrumenten- und Spielwarenerzeugung‘. Inwieweit die Branchenlohndifferenziale unter den männlichen Arbeitern des Sachgütersektors auf die unterschiedliche Bedeutung von Überstundenleistung und von Sonderformen der Arbeitszeit wie Schicht- und Nachtarbeit zurückgehen, ist – wie bereits festgehalten wurde – leider nicht quantifizierbar.

Bei der Interpretation der in Tabelle 4 dargelegten Einkommenszuwächse ist zu beachten, dass diese nicht Einkommenslängsschnitten für dieselben Personen entstammen, sondern dem Vergleich von Einkommensquerschnitten zu zwei Zeitpunkten. Daher gehen die ausgewiesenen Einkommenssteigerungen teilweise auch auf Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur zurück und sind nicht individuellen Einkommenserhöhungen gleichzusetzen. Mit einer einzigen Ausnahme fallen die Einkommenszuwächse aller Branchen im betreffenden 14-Jahres-Zeitraum in das auffallend schmale Intervall zwischen 78 und 91%. Lediglich im Druckerei- und Verlagswesen stieg der Medianlohn deutlich stärker (98,5%).

Im Gegensatz zu diesen relativ einheitlichen Steigerungsraten der mittleren Einkommen entwickelte sich die Beschäftigung männlicher Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion sehr uneinheitlich. (Die Datengrundlage für die Untersuchung der Beschäftigungsänderungen bilden die von der Sozialversicherung erhobenen Versicherungstage.) Eine einzige Branche, nämlich die Holzverarbeitung, verzeichnete zwischen 1980 und 1994 einen erheblichen Beschäftigungszuwachs (9,2%). In einer weiteren Wirtschaftsklasse, dem Bauwesen, blieb die Beschäftigung im Wesentlichen unverändert. In allen übrigen Branchen des Sachgütersektors sank die Beschäftigung. Besonders stark war der Rückgang in der Textil-, der Bekleidungs- und der Lederbranche. Die beiden letztgenannten Bereiche verloren in nur vierzehn Jahren jeweils nahezu die Hälfte des Beschäftigungsvolumens.

Gibt es einen systematischen Zusammenhang zwischen den längerfristigen Arbeitsmarkttrends (längerfristige Verschiebungen in der branchenbezogenen Nachfrage und im Angebot von Arbeitskräften) und der länger-

Tabelle 4: Monatliche Branchenmedianlöhne der männlichen Arbeiter in der Sachgüterproduktion i.e.S. 1980-94

	1980			1994			Einkommens- zuwachs 1980-94		Beschäftigungs- änderung 1980-94	
	Median	Rang	%	Median	Rang	%	in %	Rang	in %	Rang
	öS		von Ges.	öS		von Ges.				
Nahrungsmittel	12946	6	102,40	23907	6	104,33	84,67	7	-14,76	4
Textil	10633	9	84,11	20188	9	88,10	89,86	3	-38,93	9
Bekleidung	9472	10	74,92	17770	10	77,55	87,61	4	-45,16	10
Leder	9177	11	72,59	16349	11	71,35	78,15	11	-47,44	11
Holz	11015	8	87,13	20380	8	88,94	85,02	6	9,20	1
Papier	15306	1	121,07	27930	2	121,89	82,48	8	-10,41	3
Druck, Verlag	14454	2	114,33	28690	1	125,20	98,49	1	-17,18	5
Chemie	14008	3	110,81	25410	4	110,89	81,40	9	-22,05	8
Stein-, Glaswaren	13866	4	109,68	25935	3	113,18	87,04	5	-20,10	7
Metall	13858	5	109,62	24804	5	108,24	78,99	10	-17,74	6
Bauwesen	12519	7	99,03	23879	7	104,21	90,74	2	1,58	2
Gesamtwirtschaft	12642		100,00	22915		100,00	81,26		-0,31	

fristigen Einkommensentwicklung der männlichen Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion? Folgende Hypothese bietet sich hier an: Expandierende Branchen heben ihre Löhne überdurchschnittlich an, um Arbeitskräfte anzuwerben; in längerfristig schrumpfenden Branchen hingegen bleibt die Lohnentwicklung eher zurück.

Diese These kann anhand der Daten aus der Statistik des Hauptverbands grob überprüft werden. Ein Streudiagramm würde zeigen, dass insgesamt für die männlichen Arbeiter der sachgüterproduzierenden Branchen keine positive Korrelation zwischen Beschäftigungs- und Einkommensänderungen besteht. Einerseits gab es zwar Branchen wie das Bauwesen, wo der Einkommenszuwachs hoch war und die Beschäftigung leicht anstieg, und die Lederverarbeitung mit der ungünstigsten Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung. Andererseits aber verzeichneten die Textil- und die Bekleidungsbranche sehr starke Beschäftigungseinbußen und gleichzeitig relativ hohe Einkommenssteigerungen. Die Hypothese kann somit als falsifiziert gelten.

3.1 Exkurs: Die Branchenlohnstruktur der Arbeiter laut Industriestatistik

In diesem Exkurs sollen in aller Kürze einige Ergebnisse von Studien über die Branchenlohnunterschiede bei den Arbeitern angeführt werden, welche die österreichische Industriestatistik als Datengrundlage heranzogen. Diese Statistik basiert auf Erhebungen der Wirtschaftskammer Österreich und enthält u.a. Angaben über die Stundenlöhne von Arbeitern nach Fachverbänden und nach Qualifikationsstufen.

Pollan (2001) stellt die Frage, ob für die Arbeiter der österreichischen Industrie für den Zeitraum 1981-1998 eine positive Beziehung zwischen Veränderung der Beschäftigung und Veränderung der mittleren Branchenlöhne festgestellt werden kann. Zu diesem Zweck stellt er die Veränderungen der Anteile der einzelnen Industriezweige an der gesamten Industriebeschäftigung von Arbeitern den branchenweisen Veränderungsraten der Arbeiterstundenlöhne gegenüber. Er gelangt zu dem Ergebnis, dass „keineswegs die erwartete positive Beziehung zwischen Veränderung der Beschäftigung und Veränderung der Löhne“ gilt. „Dass eine Branche wächst oder schrumpft (gemessen an den Beschäftigungsanteilen), scheint also keinen starken Einfluss auf die Entwicklung der Löhne auszuüben.“ Somit wird auch in dieser Studie die obige These widerlegt.¹³

Weiters geht Pollan in dieser Untersuchung der Frage nach, welchen Einfluss Änderungen der Qualifikationsstruktur unter den Industriearbeitern auf die mittleren Branchenlohnzuwächse in der Periode 1981 bis 1998 hatten. Zur Beantwortung werden hypothetische Stundenlöhne für 1998 berechnet, die auf der Beibehaltung der Qualifikationsstruktur jedes einzelnen Industriezweigs aus dem Jahre 1981 beruhen. Für die Glasindustrie beispielsweise ergibt sich für 1998 ein mit der tatsächlichen Qualifikationsstruktur gewichteter Durchschnittslohn, der um 6,5% über dem mit der

Qualifikationsstruktur von 1981 gewichteten Durchschnittslohn 1998 liegt. Dies bedeutet, dass sich die Qualifikation der Arbeiter in den achtziger und neunziger Jahren verbesserte: Die Besetzung verschob sich von niedrig bezahlten Hilfsarbeitern und angelernten Arbeitern zu hochbezahlten Facharbeitern und qualifizierten angelernten Arbeitern. Ein gegenteiliger Befund zeigt sich u.a. für die Bekleidungsindustrie. Die dortigen Stundenlöhne für das Jahr 1998 sind mit der tatsächlichen Qualifikationsstruktur um ein Prozent niedriger als mit unveränderter Qualifikationsstruktur des Jahres 1981. Dies deutet auf eine geringfügige ‚Dequalifikation‘ unter den Arbeitern hin.

Für die Industrie insgesamt ermittelt Pollan unter Heranziehung der tatsächlichen Qualifikationsstruktur des Jahres 1998 einen Durchschnittsstundenlohn, der um 2,9% über jenem Wert liegt, der sich bei Anwendung einer Gewichtung mit der Qualifikationsstruktur des Jahres 1981 ergibt. Dies wird als Hinweis auf „eine nur geringe Verbesserung der Qualifikation“ der Industriearbeiter zwischen 1981 und 1998 interpretiert. Höherqualifizierungstendenzen in der Mehrzahl der Industriezweige wurden zum Teil kompensiert durch Dequalifizierungstendenzen in einigen Branchen. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu Befunden¹⁴ für die sechziger und siebziger Jahre, als sich die Qualifikationsstruktur der Industriearbeiter stark verbesserte.

Guger (1991) stellt fest, dass die Rangordnung der Industriebranchen nach der Höhe der Lohnkosten bzw. Stundenlöhne international sehr ähnlich und langfristig stabil ist: „In ihr spiegeln sich zum einen Unterschiede in der Kapitalausstattung, der Betriebsgröße und der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte, zum anderen aber auch besondere Erschwernisse, die Ertragskraft einer Branche in der Vergangenheit, ihre Marktmacht sowie der gewerkschaftliche Organisationsgrad.“ Internationale Vergleiche zeigen, dass weltweit die Grundstoffbranchen – Bergwerke, Eisenhütten, Erdölindustrie – die höchsten Löhne zahlen und sich am unteren Ende der Skala die Leichtindustrien (Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie) finden.

Österreichs Industrie bildet hier keine Ausnahme: An der Spitze der Hierarchie der Stundenlöhne der Industriearbeiter standen im Jahr 1993 die Erdölindustrie, die Eisenhüttenwerke, die Chemische Industrie, die Papierindustrie, die Bergwerke und die Fahrzeugindustrie. Die durchschnittlichen Stundenlöhne waren am niedrigsten in der Ledererzeugung, der Bekleidungsindustrie, der Lederverarbeitung und der Textilindustrie.¹⁵

4. Die gesamtwirtschaftliche Brancheneinkommensstruktur

4.1 Die Verteilung der beitragspflichtigen Monatseinkommen der männlichen Arbeiter nach Wirtschaftsklassen

Nach dem Blick auf die Branchenlohnstruktur der Sachgüterproduktion i.e.S. stellt sich nun die Frage, wie sich die übrigen Wirtschaftsklassen in die gesamtwirtschaftliche Lohnstruktur der männlichen Arbeiter einfügen.

Tabelle 5: Monatliche Branchenmedianlöhne der männlichen Arbeiter 1980-94

	1980			1994		
	Median	Rang	%	Median	Rang	%
	öS		von Ges.	öS		von Ges.
Land- u.Forstwi.	10432	17	82,52	16643	22	72,63
Energie, Wasser	15578	2	123,22	29172	1	127,31
Steine, Bergbau	15630	1	123,64	28627	3	124,93
Nahrungsmittel	12946	8	102,40	23907	8	104,33
Textil	10633	16	84,11	20188	15	88,10
Bekleidung	9472	20	74,92	17770	19	77,55
Leder	9177	22	72,59	16349	23	71,35
Holz	11015	14	87,13	20380	13	88,94
Papier	15306	3	121,07	27930	4	121,89
Druck, Verlag	14454	4	114,33	28690	2	125,20
Chemie	14008	5	110,81	25410	6	110,89
Stein-, Glaswaren	13866	6	109,68	25935	5	113,18
Metall	13858	7	109,62	24804	7	108,24
Bauwesen	12519	9	99,03	23879	9	104,21
Handel, Lager	10704	15	84,67	20234	14	88,30
Gastst., Beherb.	9421	21	74,52	16770	21	73,18
Verkehr, Nachr.	11204	12	88,63	21594	11	94,24
Banken, Versich.	11020	13	87,17	20799	12	90,77
RRWi.dienste	10196	19	80,65	19611	16	85,58
Körperpfl., Reinig.	8734	23	69,09	16782	20	73,24
Kunst, Unterh.	8100	24	64,07	15000	24	65,46
Gesundh., Fürs.	11356	11	89,83	19556	17	85,34
Unterr., Forschung	10323	18	81,66	19321	18	84,32
Öff. Einrichtungen	12042	10	95,25	22711	10	99,11
Häusl. Dienste	2394	25	18,94	7020	25	30,63
Gesamt	12642		100,00	22915		100,00

Wie Tabelle 5 zeigt, standen 1994 an der Spitze dieser Lohnhierarchie die Energie- und Wasserversorgung, das Druckerei- und Verlagswesen, der Bergbau (inkl. Steine- und Erdengewinnung) sowie die Papiererzeugung und -verarbeitung. Der Median der beitragspflichtigen Monatseinkommen der männlichen Arbeiter lag in diesen vier Wirtschaftsklassen jeweils mehr als zwanzig Prozent über dem entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Medianeinkommen (öS 22.915). Am Ende dieser Rangordnung befanden sich die Wirtschaftsklasse ‚Haushaltung und Hauswartung‘, ‚Kunst, Unterhaltung und Sport‘, die Ledererzeugung und -verarbeitung, die Land- und Forstwirtschaft, das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, die Wirtschaftsklasse ‚Körperpflege und Reinigung‘ sowie die Bekleidungserzeugung. In all diesen Branchen belief sich der Medianlohn auf weniger als achtzig Prozent des gesamtwirtschaftlichen Mittelwerts.

Sowohl 1980 als auch 1994 blieben alle Branchen des Dienstleistungssektors unter dem jeweiligen Medianwert der Gesamtheit. Dies kann nicht weiter verwundern, ist doch der Anteil der Fachkräfte unter den männlichen Arbeitern im tertiären Sektor wesentlich geringer als im sekundären. In der Mehrzahl der Dienstleistungsbranchen entsprach das Lohnniveau jenem in den Niedriglohnbranchen des Sachgütersektors. Ferner ist zu berücksichtigen, dass in einigen tertiären Wirtschaftsklassen (v.a. in den Häuslichen Diensten, im Bereich Unterricht, Kunst und Sport sowie im Unterrichtswesen) in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auch bei den männlichen Arbeitern bereits erhebliche Teilzeitquoten (>10%) zu verzeichnen waren.

4.2 Die Branchengehaltsstruktur der weiblichen Angestellten

Die obersten Positionen in der Hierarchie der Gehälter weiblicher Angestellter besetzten (abgesehen von der sehr kleinen Gruppe der im Bergbau Beschäftigten) 1994 die Energie- und Wasserversorgung, die Chemiebranche, das Bank- und Versicherungswesen sowie die Papierbranche. In diesen vier Wirtschaftsklassen lag das Mediangehalt jeweils mehr als zwanzig Prozent über dem gesamtwirtschaftlichen Mittel (siehe Tabelle 6). Den letzten Rang nahm mit großem Abstand die Wirtschaftsklasse Haushalt-Hauswartung ein, die sich durch die bei weitem höchste Teilzeitquote auszeichnete. In weiteren sieben Branchen lag das Mediangehalt zwischen 80 und 90% des mittleren Gehalts aller weiblichen Angestellten.

Auffallend ist, dass auch innerhalb des Sachgütersektors i.e.S. ein steiles Gefälle unter den Mediangehältern der Branchen besteht. Unterschiede in der Qualifikationsstruktur können diese Differenziale wohl nicht erklären, denn es ist davon auszugehen, dass die branchenspezifischen Verteilungen der Ausbildungsprofile der weiblichen Industrieangestellten im sekundären Sektor nicht stark voneinander abweichen. Das Faktum der weitgehenden Entsprechung der Brancheneinkommenshierarchien für verschiedene Beschäftigtengruppen wird unten im Abschnitt 4.3 behandelt.

Deutlich überdurchschnittliche Gehälter zahlten 1994 drei Dienstleistungsbranchen: neben dem bereits erwähnten Bank- und Versicherungs-

Tabelle 6: Monatliche Branchenmediangehälter der weiblichen Angestellten 1980-94

	1980			1994		
	Median	Rang	%	Median	Rang	%
	öS		von Ges.	öS		von Ges.
Land- u.Forstwi.	9221	19	89,45	16913	22	83,89
Energie, Wasser	13581	1	131,74	27647	1	137,14
Steine, Bergbau	12481	2	121,07	24902	5	123,52
Nahrungsmittel	9787	14	94,94	18666	15	92,59
Textil	10533	11	102,17	20718	11	102,77
Bekleidung	9423	17	91,41	17159	20	85,11
Leder	9333	18	90,53	17867	18	88,63
Holz	8374	24	81,23	16926	21	83,96
Papier	11904	4	115,47	25062	4	124,32
Druck, Verlag	11422	8	110,80	23259	6	115,37
Chemie	12446	3	120,73	25519	2	126,58
Stein-, Glaswaren	11245	9	109,08	21373	10	106,02
Metall	10958	10	106,30	22297	8	110,60
Bauwesen	9579	16	92,92	19121	14	94,85
Handel, Lager	8830	21	85,65	16716	24	82,92
Gastst., Beherb.	9116	20	88,43	18288	17	90,71
Verkehr, Nachr.	9917	13	96,20	18600	16	92,26
Banken, Versich.	11563	6	112,16	25455	3	126,26
RRWi.dienste	9580	15	92,93	19599	13	97,22
Körperpfl., Reinig.	8478	23	82,24	17850	19	88,54
Kunst, Unterh.	11668	5	113,18	22340	7	110,81
Gesundh., Fürs.	10151	12	98,47	20257	12	100,48
Unterr., Forschung	8827	22	85,62	16885	23	83,75
Öff. Einrichtungen	11562	7	112,15	22235	9	110,29
Häusl. Dienste	8066	25	78,24	12204	25	60,54
Gesamt	10309		100,00	20160		100,00

wesen die Wirtschaftsklasse Kunst, Unterhaltung und Sport sowie die Öffentlichen Einrichtungen. In diesen Bereichen kommt offensichtlich der größere Anteil von hochqualifizierten (akademisch ausgebildeten) weiblichen Angestellten zum Tragen.

Laut Mikrozensus belief sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (Wochenarbeitszeit von 12 bis einschl. 35 Stunden) unter den weiblichen Angestellten im Jahre 1993 auf 23%.¹⁶ Im tertiären Sektor lag diese Quote deutlich höher als im sekundären. Ein Teil des Gehaltsgefälles zwischen der Mehrheit der Branchen des Sachgütersektors und den meisten Dienstleistungsbranchen ist somit auf die unterschiedlichen Anteile von Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen. Im Handel betrug die Teilzeitquote unter den weiblichen Angestellten 30%, im Gesundheitswesen 28%, in den Wirtschaftsklassen ‚Verkehr und Nachrichtenübermittlung‘ sowie ‚Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste‘ jeweils 24%, in den Öffentlichen Einrichtungen sowie im Bank- und Versicherungswesen jeweils 15% und im Fremdenverkehr rund 8%. In der Bauwirtschaft waren 24% der weiblichen Angestellten teilzeitbeschäftigt, in der Metallbranche 14% und in der ‚Erzeugung und Verarbeitung von Chemikalien, Gummi und Erdöl‘ ebenfalls rund 14%.

4.3 Der Grad der Übereinstimmung zwischen den branchenbezogenen Einkommenshierarchien

Wie die beiden Matrizen der Spearman'schen Rangkorrelationskoeffizienten (Tabellen 7 und 8) zeigen, bestand zwischen den branchenbezogenen Einkommenshierarchien der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen ein hohes Maß an Übereinstimmung.

Tabelle 7: Koeffizienten der Rangkorrelation zwischen den Hierarchien der monatlichen Branchenmedianeinkommen der vier Beschäftigtengruppen 1980

	MAng	FArb	FAng
Männl. Arbeiter	0,746	0,812	0,704
Männl. Angestellte		0,563	0,658
Arbeiterinnen			0,598

So betrug 1980 der Koeffizient der Rangkorrelation zwischen den Einkommensskalen der männlichen Angestellten und der weiblichen Arbeiter immerhin noch 0,56. Der höchste Grad an Analogie existierte zwischen den Hierarchien der männlichen und der weiblichen Arbeiter (0,81). Auffallend ist die im Vergleich zu den Männern deutlich schwächere Übereinstimmung der Rangordnungen der Arbeiterinnen und der weiblichen Angestellten. Ein Hauptgrund dafür liegt darin, dass in drei Wirtschaftsklassen des tertiären Sektors, nämlich dem Bank- und Versicherungswesen, dem Bereich Kunst,

Unterhaltung und Sport sowie den Realitäten-, Rechts- und Wirtschaftsdiensten, große Diskrepanzen zwischen den jeweiligen Rängen der Mediangehälter der weiblichen Angestellten und jenen der Medianlöhne der Arbeiterinnen bestanden. Bei den Arbeiterinnen in diesen Dienstleistungsbereichen handelte es sich in hohem Maße oder überwiegend um unqualifizierte Arbeitskräfte, die Tätigkeiten wie Reinigung ausführten. Dies erklärt die im Vergleich zu den weiblichen Angestellten derselben Branche weitaus ungünstigeren Positionen.

Bei einer Bereinigung um die Unterschiede in der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit wären die Maßzahlen der rangmäßigen Übereinstimmung noch höher.

Tabelle 8 zeigt den Grad der Übereinstimmung zwischen den Einkommenshierarchien im Jahre 1994.

Tabelle 8: Koeffizienten der Rangkorrelation zwischen den Hierarchien der monatlichen Branchenmedianeinkommen der vier Beschäftigtengruppen 1994

	MAng	FArb	FAng
Männl. Arbeiter	0,786	0,753	0,687
Männl. Angestellte		0,482	0,769
Arbeiterinnen			0,495

Bei den männlichen Arbeitern traten zwischen 1980 und 1994 zwei größere Rangveränderungen ein. Die Arbeiter im Gesundheitswesen verloren sechs Ränge (von 11 auf 17), jene in der Land- und Forstwirtschaft fünf (von 17 auf 22). Bemerkenswert beim Vergleich der Gehaltsstrukturen der weiblichen Angestellten ist lediglich der rangmäßige Aufstieg der Wirtschaftsklasse Körperpflege und Reinigung (von 23 auf 19).

Aufgrund der geringen Anzahl der erheblichen Rangänderungen in den vier beobachteten branchenbezogenen Einkommenshierarchien zwischen 1980 und 1994 ist es nicht verwunderlich, dass jede dieser Rangordnungen ein sehr hohes Maß an intertemporaler Übereinstimmung aufwies. Die Spearman'schen Koeffizienten der Rangkorrelation liegen zwischen 0,91 und 0,96 (siehe Tabelle 9). Die Korrelation zwischen der branchenbezogenen Verdiensthierarchie der Frauen des Jahres 1980 und jener des Jahres 1994 beträgt 0,94, jene der Männer sogar 0,99, und diejenige der Gesamtheit der ArbeiterInnen, Angestellten und Vertragsbediensteten 0,98.

4.3.1 Exkurs: Übereinstimmung zwischen den branchenbezogenen Verdienst- und Arbeitskostenhierarchien in der Industrie

Pollan (1997) stellt anhand der Daten der Wirtschaftskammer-Erhebung für das Jahr 1993 zwischen den Verteilungen der Löhne und Arbeitskosten der Arbeiter nach Branchen und jenen der Angestellten eine systematische

Tabelle 9: Koeffizienten der intertemporalen Rangkorrelation zwischen den Hierarchien der monatlichen Branchenmedianeinkommen 1980-94

	1980 -1987	1987 -1994	1980 -1994
Gesamt	0,978	0,986	0,975
Männer	0,974	0,986	0,987
Frauen	0,971	0,945	0,944
Männliche Arbeiter	0,985	0,971	0,962
Männl. Angestellte	0,975	0,971	0,958
Arbeiterinnen	0,979	0,918	0,910
Weibl. Angestellte	0,972	0,944	0,955

Beziehung fest: Jene Industriezweige, die relativ hohe (niedrige) Löhne bzw. Arbeitskosten der Arbeiter aufweisen, verzeichnen auch relativ hohe (niedrige) Gehälter bzw. Arbeitskosten der Angestellten. Dieser Zusammenhang gilt sowohl für die Mindestkollektivvertragslöhne bzw. -gehälter (Tarifvertragslöhne für Hilfsarbeitertätigkeit bzw. kollektivvertragliche Einstiegsgehälter für Angestellte) als auch für die direkten Lohnkosten (Effektivlöhne¹⁷) und die gesamten Lohnkosten (direkte Lohnkosten plus Lohnnebenkosten¹⁸). Der Autor zieht aus diesem Befund folgenden Schluss: „Diese Parallelität der Lohnkosten für Arbeiter und Angestellte, besonders der Mindestlöhne und Mindestgehälter, kann als ein weiterer Hinweis darauf gewertet werden, dass die großen Lohnunterschiede zwischen den Branchen nur zu einem geringen Teil durch die unterschiedliche Besetzung der Qualifikationsstufen und durch unterschiedliche Arbeitsbedingungen begründet sind und daher in hohem Ausmaß reine Lohnunterschiede wiedergeben.“

5. Die Streuung der Branchenmedianeinkommen 1980-94

Beim Vergleich der Streuungen verschiedener Verteilungen ist dem gewichteten Variationskoeffizienten gegenüber Standardabweichung und Varianz der Vorzug zu geben, da letztere auf Unterschiede im Einkommensniveau reagieren. Der Variationskoeffizient gibt die Standardabweichung in Prozent des arithmetischen Mittels an. Als Gewichte dienen hier die Anteile der Wirtschaftsklassen an den Versicherungstagen der jeweiligen Gesamtheit.¹⁹

Diese Messzahl ist zur pauschalen Beurteilung der relativen Streuung geeignet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der gewichtete Variationskoeffizient nicht nur durch die Einkommenspositionen der Branchen (d.h. durch die Relationen zwischen den Medianeinkommen der Branchen), sondern

auch durch die Besetzungstärken (d.h. die Beschäftigungszahlen) der Wirtschaftsklassen beeinflusst wird. Denkbar sind mithin zwei Verteilungen, die sich in Bezug auf die relative Streuung, gemessen anhand des gewichteten Variationskoeffizienten, nicht unterscheiden, aber gänzlich verschiedene Einkommenspositionen der Branchen aufweisen. In diesem Fall wären es die unterschiedlichen Besetzungsrelationen, die den Ausgleich der relativen Streuungsmaße herbeiführten.

Tabelle 10: Relative Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen 1980-94: Gewichtete Variationskoeffizienten in Prozent

	1980	1987	1994
Gesamt	19,82	19,85	19,41
Männer	13,95	15,51	16,88
Frauen	17,54	17,95	16,84
Arbeiter	13,86	14,39	14,06
Männl. Angestellte	16,56	16,36	16,48
Arbeiterinnen	20,85	20,17	17,14
Weibl. Angestellte	12,00	14,18	14,20

Anm.: Gewichtung durch die Anteile der Wirtschaftsklassen an den Versicherungstagen der jeweiligen Gesamtheit

Die interindustrielle Streuung der Männerlöhne war sowohl 1980 als auch 1994 erheblich geringer als jene der Männergehälter (siehe Tabelle 10). Auf die Niedriglohnbranchen im Dienstleistungssektor entfielen mit Ausnahme der Fremdenverkehrswirtschaft nur geringe Anteile der Gesamtheit männlicher Arbeiter. Bei den männlichen Angestellten lag 1994 die gewichtsmäßig zweitbedeutendste Wirtschaftsklasse, die Metallbranche (14,2% der männlichen Angestellten), auf Rang 6 der Einkommenshierarchie. Auch einige Wirtschaftsklassen mit weit unterdurchschnittlichem Gehaltsniveau waren stark besetzt: das Verkehrswesen und die Einrichtungen der Gebietskörperschaften (12,3% Beschäftigtenanteil, Rang 21 der Gehaltsskala).

Unter den vier analysierten Beschäftigtenkategorien war die interindustrielle Streuung der Einkommen bei den Arbeiterinnen am höchsten, bei den weiblichen Angestellten am geringsten. Die Metallbranche, in der 1994 8,4% der Arbeiterinnen beschäftigt waren, stand an der Spitze dieser Branchenlohnskala, die Öffentlichen Einrichtungen (Beschäftigtenanteil 13,7%) befanden sich auf Rang 5. Zudem wiesen zwei Niedriglohnbranchen hohe Beschäftigungsanteile auf: Die Wirtschaftsklasse Haushalt-Hauswartung mit infolge hoher Teilzeitquote außergewöhnlich niedrigem mittleren Lohnniveau (56,5% des entsprechenden Gesamtmedians) beschäftigte 6,6% der Arbeiterinnen, die Wirtschaftsklasse Körperpflege-Reinigung 8,6%. Bei den weiblichen Angestellten hingegen lag nur eine anteilmäßig wichtige Branche, nämlich das Bank- und Versicherungswesen.

sen (6,8% Angestelltenanteil), außerhalb des Bereichs von plus/minus 20% des entsprechenden Gesamtmediangehalts.

Die relative Streuung der Branchenmedianlöhne der männlichen Arbeiter und jene der Branchenmediangehälter der männlichen Angestellten blieb zwischen 1980 und 1994 im Wesentlichen unverändert (siehe Tabelle 10). Unter Beibehaltung der Beschäftigtenstruktur des Jahres 1980 wäre der gewichtete Variationskoeffizient der mittleren Branchenmonatslöhne der männlichen Arbeiter leicht gefallen, nämlich auf 13,3% (siehe Tabelle 11). Auf die relative Streuung der Branchenmediangehälter der männlichen Angestellten hingegen hatten die Verschiebungen der Beschäftigungsanteile zwischen den Branchen keine Auswirkung.

Tabelle 11: Hypothetische Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen 1980-94: Gewichtete Variationskoeffizienten (in %) unter Beibehaltung der Beschäftigungsstruktur von 1980

	1980	1987	1994
Gesamt	19,82	20,07	20,22
Männer	13,95	14,95	16,21
Frauen	17,54	18,56	18,04
Arbeiter	13,86	13,67	13,33
Männl. Angestellte	16,56	16,28	16,46
Arbeiterinnen	20,85	20,56	17,92
Weibl. Angestellte	12,00	14,32	14,80

Anm.: Gewichtung durch die Anteile der Wirtschaftsklassen an den Versicherungstagen der jeweiligen Gesamtheit im Jahre 1980

Im Gegensatz zu den beiden Gruppen der männlichen Beschäftigten änderte sich die relative Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen bei den Arbeiterinnen und bei den weiblichen Angestellten jeweils erheblich, und zwar in unterschiedliche Richtung. Die stärkste Veränderung ist für die Arbeiterinnen festzustellen: Die interindustrielle Streuung der monatlichen Branchenmedianlöhne dieser Gruppe, die 1980 mit 20,9% den bei weitem höchsten Wert unter den vier unterscheidbaren Beschäftigtenkategorien aufgewiesen hatte, verringerte sich bis 1994 um 3,7 Prozentpunkte. Wie aus einem Vergleich der beiden Werte für 1994 in den Tabellen 10 und 11 zu ersehen ist, trug der Beschäftigungsstruktureffekt 0,8 Prozentpunkte zur gesamten Streuungsabnahme bei.

Die Streuung der monatlichen Branchenmediangehälter der weiblichen Angestellten hingegen erhöhte sich von 1980 bis 1987 bzw. 1994 um 2,2 Prozentpunkte. Bei unveränderter Beschäftigungsstruktur hätte die relative Streuung 1994 einen noch höheren Wert erreicht (14,8%).

Wie wirkten sich diese beiden entgegengerichteten Veränderungstendenzen auf die interindustrielle Streuung der Einkommen der weiblichen

Beschäftigten insgesamt aus? Der gewichtete Variationskoeffizient stieg zunächst leicht, um nach 1987 etwas stärker abzunehmen (Tab. 10). Die hypothetische Streuung, d.h. jene unter Beibehaltung der Beschäftigungsstruktur des Jahres 1980, liegt für 1994 um 1,2 Prozentpunkte über der tatsächlichen. Die im Beobachtungszeitraum erfolgten Beschäftigungsver-schiebungen zwischen den Branchen hatten hier somit einen deutlich dämpfenden Effekt auf die interindustrielle Streuung.

Bei den Männern blieb die relative Streuung der monatlichen Branchen-medianeinkommen zwar in beiden unterscheidbaren Kategorien jeweils unverändert, aber infolge der starken Anteilsgewinne der Angestellten erhöhte sich die interindustrielle Streuung der Einkommen der männlichen Beschäftigten insgesamt sehr stark: Der betreffende gewichtete Variationskoeffizient stieg von 14,0% (1980) auf 16,9% (1994; siehe Tab. 10). Bei Ausschaltung der Beschäftigungsver-schiebungen ergibt sich für 1994 ein Koeffizient von 16,2%. Im Gegensatz zu den Frauen verstärkte mithin in diesem Fall der Beschäftigungsstruktureffekt die interindustrielle Streuung.

Welche Auswirkungen hatten die Einkommens- und Beschäftigungs-änderungen in den vier Subgruppen auf die interindustrielle Streuung der monatlichen Medianeinkommen der Beschäftigten insgesamt? Wie aus Tabelle 10 hervorgeht, blieb der gewichtete Variationskoeffizient zwischen 1980 (19,8%) und 1987 unverändert und nahm dann sogar leicht ab (1994 19,4%). Bei konstanter Beschäftigungsstruktur resultiert für 1994 ein Wert von 20,2% (Tab. 11). Der geringfügige Rückgang der relativen Streuung der monatlichen Medianeinkommen ist somit auf den dämpfenden Branchenstruktureffekt zurückzuführen.

Faktoren wie die steigende Arbeitslosigkeit, der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, die Internationalisierung der Märkte, der leicht rückläufige Organisationsgrad der Gewerkschaften und die wachsenden Unterschiede zwischen den kollektivvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungs-raten hatten zwar erhebliche Auswirkungen auf die Branchen-lohnstrukturen und auf die Verteilung der Löhne und Gehälter innerhalb der einzelnen Branchen, aber aufgrund von kompensierenden Entwicklungen *nicht* auf die Streuung der Branchenmedianeinkommen der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten.

5.1 Exkurs: Die Streuung der Branchentarifflöhne in der Industrie

In seiner Untersuchung über die Branchenlohnunterschiede in der Industrie auf der Grundlage der Erhebung der Wirtschaftskammer befasst sich Pollan (1997) auch mit der Struktur der Löhne der Industriearbeiter und der Gehälter der Industrieangestellten nach Fachverbänden im Jahre 1993.

Dabei stellt er für die Arbeiter einen kontinuierlichen Anstieg der Branchenlohnunterschiede von den

- Tariflöhnen für die jeweils unterste Qualifikationsstufe über die
- durchschnittlichen Tariflöhne und die
- effektiven Stundenlöhne bis zu den

- direkten Lohnkosten (Leistungslohn) und schließlich zu den
- gesamten Arbeitskosten (direkte Arbeitskosten plus Lohnnebenkosten) fest. Für den Zusammenhang zwischen direkten Lohnkosten und Lohnnebenkosten gilt somit: Je höher die direkten Lohnkosten liegen, desto höher sind die Lohnnebenkosten (als Prozentsatz des Leistungslohnes).²⁰

Beide Feststellungen treffen entsprechend auch auf die Industrieangestellten zu: Geht man beim Vergleich der Gehälter bzw. Arbeitskosten von den

- Anfangsgehältern laut Kollektivvertrag über die
- durchschnittlichen Kollektivvertragsgehälter und die
- Effektivgehälter bis zu den
- direkten Arbeitskosten und schließlich zu den
- gesamten Arbeitskosten,

so nehmen die Branchenunterschiede zu. Und zwischen den direkten Arbeitskosten der Industrieangestellten und der Relation der jeweiligen Lohnnebenkosten zu ihnen besteht ein positiver Zusammenhang. „Höhere direkte Lohnkosten werden also nicht zum Teil durch niedrigere Lohnnebenkosten ausgeglichen, sondern verstärken im Gegenteil die Divergenz. Allerdings ist diese Beziehung für die Angestellten etwas schwächer ausgeprägt als für die Arbeiter.“²¹

Pollan (2001) ermittelt Maßzahlen für die Streuung der mittleren Stundenlöhne der Industriearbeiter nach Branchen für den Zeitraum 1981 bis 1998: Der gewichtete Variationskoeffizient sank von 12,6% auf 11,6%. In dieser Periode veränderte sich die Beschäftigungsstruktur der Industrie allerdings erheblich. Schaltet man diese Struktureffekte aus, indem man für die Berechnung der Kennzahl des Jahres 1998 die Beschäftigtenzahlen des Jahres 1981 heranzieht, so ergibt sich ein hypothetischer Streuungswert von 14,4%. Die tatsächlichen Beschäftigungsverschiebungen hatten somit eine stark dämpfende Wirkung auf die branchenbezogene Streuung der Stundenlöhne der Industriearbeiter.

Die Streuung der mittleren Branchenmonatsgehälter der Industrieangestellten war 1981 viel geringer als jene der Arbeiterstundenlöhne: Der gewichtete Variationskoeffizient betrug 8,16%. Im Gegensatz zu den Arbeitern erhöhte sich bei den Angestellten die Streuung, nämlich auf einen Wert von 9,62% im Jahre 2000. Behält man die Beschäftigungsstruktur von 1981 für die Berechnung des gewichteten Variationskoeffizienten bei, so fällt die Zunahme noch stärker aus: Der hypothetische Streuungswert für 2000 beläuft sich auf 10,93%. Wie bei den Arbeitern hatten mithin auch bei den Industrieangestellten die tatsächlichen Änderungen in der Beschäftigungsstruktur eine deutlich dämpfende Wirkung auf die branchenbezogene Streuung.

6. Die Streuung der Branchenmedianeinkommen 1987-93 nach Bereinigung um Teilzeitbeschäftigung

Bei der Berechnung der Streuungsmaßzahlen im Abschnitt 5 blieb unberücksichtigt, dass es sich bei den Versicherten, deren Einkommen von der Statistik erfasst wurden, teilweise um Teilzeitbeschäftigte handelte. Hier soll versucht werden, die sich aus dieser Tatsache ergebenden Verzerrungen mittels eines einfachen Verfahrens und unter Nutzung einer zusätzlichen Datenquelle für die Jahre 1987 und 1993 zu beseitigen. (Die Einkommensstatistik des Hauptverbands enthält wie erwähnt – abgesehen von der Anzahl der jährlichen Versicherungstage – keine Angaben über die Arbeitszeit der Versicherten.)

Herangezogen wurden für diese Schätzung die Daten aus dem Mikrozensus des damaligen Statistischen Zentralamtes über die Normalarbeitszeit der unselbstständig Beschäftigten. Als Teilzeitbeschäftigte gelten demgemäß alle unselbstständig Beschäftigten mit einer wöchentlichen Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden. Zwischen 1987 und 1993 stieg die Teilzeitquote (Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der jeweiligen Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten) der Frauen von 16,6% auf 20,9% und jene der Männer von 1,2% auf 1,7%. Die gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerte bei den weiblichen Beschäftigten verdecken freilich sehr große Unterschiede zwischen den Branchen. Die Wirtschaftsklassen mit den höchsten Besetzungszahlen weiblicher Beschäftigter verzeichneten 1993 folgende Teilzeitquoten: Handel 27,2%, Gesundheitswesen 21,1%, Unterrichtswesen 21,9%, Einrichtungen der Gebietskörperschaften 19,8%, Fremdenverkehr 10,0%, Metallherzeugung und -verarbeitung 10,3%.

Für die Schätzung der teilzeitbereinigten Lage- und Streuungsmaßzahlen wird die – vermutlich durchaus realistische – Annahme getroffen, dass die Teilzeitbeschäftigten die untersten Plätze in der Verdiensthierarchie jeder Branche einnehmen. Der erste Schritt des Verfahrens besteht somit darin, jede Verteilung am unteren Ende im Ausmaß der jeweiligen Teilzeitquote zu verkürzen. Im zweiten Schritt wird durch lineare Interpolation zwischen den Dezilen (bzw. zwischen Dezilen und Quartilen) ein neuer Median bestimmt. Diese Medianwerte der Branchenverteilungen ohne Teilzeitbeschäftigte gehen in der Folge in die Berechnung der Streuungsmaßzahlen ein.

Tabelle 12 zeigt die Mediane der unkorrigierten Verteilungen der Männer- und Fraueneinkommen in den Jahren 1987 und 1993 sowie die betreffenden Zuwachsraten.

Tabelle 13 enthält die Mediane der korrigierten, d.h. jeweils um die Teilzeitbeschäftigten bereinigten Verteilungen. Während sich bei den Männern aufgrund der sehr niedrigen Teilzeitquote nur eine geringfügige Erhöhung gegenüber den unkorrigierten Lagemaßen ergibt, liegt das monatliche Medianeinkommen der korrigierten Verteilung bei den weiblichen Beschäftigten 1987 um 9,5% und 1993 um 12,2% über dem jeweiligen unkorrigierten Mittelwert.

Tabelle 12: Monatliche Medianeinkommen männlicher und weiblicher unselbstständiger Beschäftigter 1987-93

	1987	1993	Zuwachs 1987-93	
			inges. in %	in % p.a.
Männer	18689	24441	30,78	4,57
Frauen	12593	16921	34,37	5,05

Tabelle 13: Monatliche Medianeinkommen nach Teilzeitkorrektur 1987-93

	1987	1993	Zuwachs 1987-93	
			inges. in %	in % p.a.
Männer	18806,0	24660,2	31,13	4,62
Frauen	13785,2	18981,3	37,69	5,48

Infolge der Ausschaltung der Verzerrung durch den erwähnten Anstieg der Teilzeitquote ist die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des korrigierten Medianeinkommens der Frauen zwischen 1987 und 1993 um 0,4 Prozentpunkte höher als die Zuwachsrate des unkorrigierten Mittelwerts.

Tabelle 14: Geschlechtsbezogene Einkommensrelationen 1987-93
(Medianeinkommen der weiblichen Beschäftigten in % jenes der männlichen)

	1987	1993
ArbeiterInnen u. Angestellte	67,38	69,23
Einkommensrelationen nach Teilzeitkorrektur		
	1987	1993
ArbeiterInnen u. Angestellte	73,30	76,97

Aus Tabelle 14 sind die geschlechtsbezogenen Einkommensrelationen vor und nach Teilzeitkorrektur zu entnehmen. Durch die Teilzeitbereinigung ergibt sich für 1987 ein Anstieg um 5,9 Prozentpunkte und für 1993 um 7,7 Prozentpunkte.

Eliminiert man zudem die Verzerrung, die aus den Unterschieden zwischen der Branchenstruktur der männlichen und jener der weiblichen Beschäftigten herrühren, indem man den gewichteten Mittelwert der teilzeitkorrigierten Branchenmedianeinkommen der Frauen unter Zugrundelegung der Beschäftigungsstruktur der Männer berechnet, so erhöht sich die geschlechtsbezogene Einkommensrelation (gewichteter Mittelwert der teilzeitkorrigierten Brancheneinkommen der weiblichen Beschäftigten in

Prozent jenes der männlichen) für 1987 auf 75,3% und für 1993 auf 79,5%. Von dem Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen im Ausmaß von 30,8% laut Rohdaten für 1993 kann somit rund ein Drittel (10,2 Prozentpunkte) durch den Teilzeiteffekt (weit höhere Teilzeitquote der Frauen) und den Branchenstruktureffekt (günstigere Beschäftigungsstruktur der männlichen Arbeitskräfte) ‚erklärt‘ werden.

Tabelle 15: Relative Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen 1987-93: Gewichtete Variationskoeffizienten in Prozent

	1987	1993
Männer	15,51	16,41
Frauen	17,95	16,63

Wie aus Tabelle 15 hervorgeht, nahm zwischen 1987 und 1993 bei den Männern die Streuung der unkorrigierten Branchenmedianeinkommen um 0,9 Prozentpunkte zu, während sie bei den weiblichen Beschäftigten um 1,3 Prozentpunkte abnahm.

Tabelle 16: Relative Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen 1987-93, nach Teilzeitkorrektur: Gewichtete Variationskoeffizienten in Prozent

	1987	1993
Männer	15,32	15,96
Frauen	16,21	15,42

Tabelle 16 zeigt die Streuungsmaßzahlen nach der Teilzeitkorrektur. Bei den Männern ist gegenüber den Werten der Tabelle 15 eine leichte Verringerung der Branchenstreuung festzustellen (1993 um 0,45 Prozentpunkte), und der Anstieg des Variationskoeffizienten erfährt eine geringe Abschwächung, nämlich auf 0,6 Prozentpunkte. Erwartungsgemäß weit stärker sind die Auswirkungen der Entzerrung bei den Frauen: Der korrigierte Streuungswert für 1987 liegt um 1,7 Prozentpunkte unter dem unkorrigierten Wert, und für 1993 um 1,2 Prozentpunkte. Die Abnahme der Branchenstreuung im Beobachtungszeitraum verringert sich auf 0,8 Prozentpunkte. Auffallend ist schließlich auch, dass die korrigierte Branchenstreuung für 1993 bei den Frauen unter jene der männlichen Beschäftigten fällt.

7. Resultate von Untersuchungen auf der Grundlage von Individualdatensätzen

Wie bereits oben festgestellt, haben Analysen anhand der Branchenlohndaten aus der Sozialversicherungsstatistik den wesentlichen Nachteil, dass Effekte, die von individuellen Charakteristika der Arbeitskräfte ausgehen, nicht isoliert werden können.

Bestehen signifikante Branchenlohnunterschiede auch für homogene Arbeitskräfte, also nach Bereinigung um Unterschiede im Geschlecht, in der Qualifikation (Schulbildung, Berufserfahrung etc.), in der geleisteten Arbeitszeit, in den Arbeitsbedingungen, im regionalen Standort und in der Betriebsgröße?

Hofer (1991, 1992) untersuchte diese Frage auf der Basis von Individualdaten über die Nettoeinkommen von männlichen Arbeitern und Angestellten aus dem Mikrozensus (1983 und 1987). In Bezug auf die Kontrollvariablen gelangte dieser Autor zu folgenden Ergebnissen: Wie erwartet bestand ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Humankapitalvariablen. Die These von Lohnzuschlägen, welche ungünstige Arbeitsbedingungen kompensieren, fand hingegen keine Bestätigung. Die Regionalvariablen erwiesen sich als signifikant. Mit steigender Beschäftigtenzahl des Betriebs nahm *cet. par.* das Einkommen zu.

Auch nach Kontrolle der genannten Faktoren bestanden für männliche Arbeiter und Angestellte statistisch signifikante Branchenlohnunterschiede. Zudem zeigte sich eine starke Ähnlichkeit der Branchenlohnstrukturen von 1983 und 1987, sodass kurzfristige Immobilitäten der Arbeitskräfte bzw. vorübergehende Nachfrageschocks keine plausiblen Erklärungen für die beobachteten branchenweisen Lohndifferenziale liefern.

Welche lohntheoretischen Ansätze tragen zur Erklärung jener signifikanten Branchenlohnunterschiede bei, die nach Bereinigung um die genannten individuellen Charakteristika der Arbeitnehmer bestehen?

Hofer stellte fest, dass kompetitive Ansätze der Lohntheorie nicht ausreichen, die existierenden branchenbezogenen Einkommensunterschiede für männliche Arbeiter und Angestellte mit gleichen messbaren Merkmalen zu erklären. Weder kurzfristige Änderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften noch kompensierende Lohndifferenziale für ungünstige Arbeitsbedingungen, erhöhte Lernanstrengungen oder unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiken stellen die Ursache für die Lohnstruktur dar.²²

Als Alternative zu den kompetitiven Ansätzen bieten sich die verschiedenen Varianten der Effizienzloohnhypothese an. Die Kernaussage dieser Ansätze ist, dass sich die Zahlung von höheren als den Marktlöhnen aus dem gewinnmaximierenden Verhalten der Unternehmungen ableiten lässt. Eine Lohnerhöhung über das Marktniveau hinaus steigere den Gewinn, da sie positiv auf die Leistungsintensität der Arbeitskräfte bzw. deren Produktivität wirke, womit sich die Kosten pro Effizienzeinheit Arbeit reduzieren. Zu den Beweggründen für die Zahlung von Effizienzlöhnen zählen erstens die Reduzierung von Kontrollkosten, zweitens die Senkung der Fluktuationskosten, drittens die Selektion besonders produktiver Arbeitskräfte und viertens die höhere Loyalität der Arbeitskräfte gegenüber dem Unternehmen.²³

Eine Möglichkeit, die Gültigkeit der Kontrollkosten-Variante empirisch zu testen, beruht auf folgender Überlegung: Erhöhen sich die Kosten der Leistungsverweigerung mit steigender Kapitalintensität des Betriebes, so nehmen dementsprechend auch die Lohndifferenziale zu. Die Daten für männliche Arbeitnehmer „geben Hinweise, die es erlauben, die Lohndiffe-

renziale als Anreize zur Vermeidung von *Shirking* zu interpretieren.²⁴ Für die Fluktuationskosten-Variante und die übrigen, sozial-normativen Varianten der Effizienzlohnthese liegt hingegen anhand dieser Daten keine empirische Evidenz vor.

Barth und Zweimüller (1992) weisen darauf hin, dass die starke Ähnlichkeit der ‚kontrollierten‘ Branchenlohnhierarchien in Ländern mit ganz unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen (Österreich und Norwegen versus Vereinigte Staaten) nicht durch Verhandlungsmodelle oder die Rentenverteilungsthese, die allesamt auf der Existenz von Gewerkschaften beruhen, erklärbar ist. Hingegen stehen diese empirischen Beobachtungen nicht im Widerspruch zu der Kontrollkosten- und der Fluktuationskosten-Variante der Effizienzlohnhypothese, da gemäß diesen die Zahlung von Effizienzlöhnen von der technischen Ausstattung der Betriebe abhängt, die international weitgehend übereinstimmt.

8. Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der Branchenlohnstruktur im Zeitraum 1980 bis 1994 angestellt. Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten und Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst. Ausgewiesen werden von der Statistik Daten zur Verteilung monatlicher Bruttoverdienste, die bereits um die Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage (Beschäftigungstage) bereinigt sind.

Das monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständigen Beschäftigten belief sich im Jahr 1980 auf öS 11.492 und erhöhte sich bis 1994 auf öS 21.843. Der Zuwachs betrug 90,1% bzw. 4,7% p.a.

Sowohl bei den Arbeitern als auch bei den Angestellten erhöhten sich die Einkommen der Frauen stärker als jene der Männer. Der Aufholprozess der Fraueneinkommen dürfte vor allem ein Ergebnis der gewerkschaftlichen Mindestlohnpolitik gewesen sein.

Die Gehälter der männlichen Angestellten nahmen während der Beobachtungsperiode weit stärker zu als die Löhne der männlichen Arbeiter. Dieses Resultat entspricht der These der Segmentierung des Arbeitsmarktes. Die geringsten Lohnzuwächse bei den männlichen Arbeitern wiesen jene Branchen auf, wo der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften eine starke Erhöhung des Arbeitsangebots bedeutete.

In allen vier unterscheidbaren Beschäftigungsgruppen (Arbeiter, Arbeiterinnen, männliche Angestellte und Vertragsbedienstete, weibliche Angestellte und Vertragsbedienstete) zählten in den achtziger und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Energie- und Wasserversorgung, der Bergbau, die Papierbranche, das Druckerei- und Verlagswesen sowie die Chemiebranche zu den bestzahlenden Branchen, die Bekleidungserzeugung, die Land- und Forstwirtschaft, die Häuslichen Dienste, der Fremdenverkehr

und die Wirtschaftsklasse Körperpflege-Reinigung durchwegs zu den Branchen mit deutlich unterdurchschnittlicher Entlohnung.

Die Branchenlohnstrukturen der vier Beschäftigtengruppen waren einander im Hinblick auf die Rangordnung ähnlich. Alle vier Hierarchien erwiesen sich als im Zeitablauf sehr stabil.

Die meisten Zuwachsraten der mittleren Brancheneinkommen streuten zwar innerhalb der Beschäftigtengruppen jeweils in einer Bandbreite von 80 bis 115% (männliche Angestellte 80-105%), aber diese Unterschiede in den Zuwachsraten führten zwischen 1980 und 1994 nur wenige Rangänderungen größeren Ausmaßes herbei.

In Bezug auf die interindustrielle Streuung der Medianeinkommen (gewichteter Variationskoeffizient) bestand in den vier Beschäftigtengruppen keine einheitliche Entwicklungstendenz: Die relative Streuung der Branchenmedianlöhne der männlichen Arbeiter und jene der Branchenmediangehälter der männlichen Angestellten blieb zwischen 1980 und 1994 im Wesentlichen unverändert. Im Gegensatz dazu änderte sich die relative Streuung der monatlichen Branchenmedianeinkommen bei den Arbeiterinnen und bei den weiblichen Angestellten jeweils erheblich, und zwar in unterschiedliche Richtung. Einer starken Abnahme bei den Arbeiterinnen stand eine Zunahme bei den weiblichen Angestellten gegenüber. Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten blieb der gewichtete Variationskoeffizient zwischen 1980 und 1987 unverändert und nahm dann sogar leicht ab.

Faktoren wie die steigende Arbeitslosigkeit, der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, die Internationalisierung der Märkte, der leicht rückläufige Organisationsgrad der Gewerkschaften und die wachsenden Unterschiede zwischen den kollektivvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungsraten hatten zwar erhebliche Auswirkungen auf die Branchenlohnstrukturen und auf die Verteilung der Löhne und Gehälter innerhalb der einzelnen Branchen, aber aufgrund von kompensierenden Entwicklungen *nicht* auf die Streuung der Branchenmedianeinkommen der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten.

Was das Niveau der relativen Streuung der Branchenmedianeinkommen betrifft, so war diese unter den vier analysierten Beschäftigtenkategorien bei den Arbeiterinnen am höchsten, bei den weiblichen Angestellten am geringsten.

Mit den Daten aus dem Mikrozensus über die Normalarbeitszeit der unselbstständig Beschäftigten wurde versucht, die sich aus der Teilzeitbeschäftigung ergebenden Verzerrungen der Lage- und Streuungsmaßzahlen für die Jahre 1987 und 1993 zu beseitigen. In diesem Sechsjahreszeitraum stieg die Teilzeitquote der Frauen von 16,6% auf 20,9% und jene der Männer von 1,2% auf 1,7%. Während sich bei den Männern aufgrund der sehr niedrigen Teilzeitquote nur eine geringfügige Erhöhung gegenüber den unkorrigierten Lagemaßen ergibt, liegt das monatliche Medianeinkommen der korrigierten Verteilung bei den weiblichen Beschäftigten 1987 um 9,5% und 1993 um 12,2% über dem jeweiligen unkorrigier-

ten Mittelwert. Was die geschlechtsbezogene Einkommensrelation betrifft, so resultiert aus der Teilzeitbereinigung für 1987 ein Anstieg um 5,9 Prozentpunkte und für 1993 um 7,7 Prozentpunkte (von 69,2 auf 77,0%). Der korrigierte Wert der interindustriellen Streuung bei den Frauen schließlich liegt für 1987 um 1,7 Prozentpunkte unter dem unkorrigierten Wert und für 1993 um 1,2 Prozentpunkte.

Anmerkungen

¹ Zur Branchengehaltsstruktur der männlichen Angestellten und zur Branchenlohnstruktur der Arbeiterinnen im Zeitraum 1980-91 siehe Mesch (1993).

² Siehe im Einzelnen Juch, Wolf (1989a, 1989b).

³ Zum Beispiel selbstständige Lehrer im Hauptberuf, die keine Angestellten beschäftigen.

⁴ Zu Beschäftigungsdauer und Einkommenssicherheit siehe Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1995) 8f; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 19. Zur interindustriellen Struktur und Streuung der Jahreseinkommen siehe Mesch (1990) 355-359.

⁵ Zu den Verdiensten über der Höchstbeitragsgrundlage im Jahre 1994 siehe Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 17f.

⁶ Zum Zusammenhang zwischen Alter und Einkommen siehe Grillitsch, Juch, Steiner, Wolf (1991) 44ff; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 23-25.

⁷ Falls Diskriminierung ausländischer Arbeitskräfte besteht, spielt auch die Staatsbürgerschaft eine Rolle. Zur Abweichung der Löhne ausländischer ArbeiterInnen vom jeweiligen Lohnniveau inländischer ArbeiterInnen in den einzelnen Wirtschaftsklassen siehe Grillitsch, Juch, Wolf (1991) 1092f; Grillitsch, Juch, Wolf (1992) 983f; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1993) 1102ff; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1995) 9-11; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 21-23.

⁸ Zu den Beschäftigungsanteilen siehe auch Mesch (1992) 20.

⁹ Diese Einschätzung teilt auch Guger (1992) 82.

¹⁰ Gemäß der Untersuchung von Tomandl und Mitarbeitern (1992) war dies im Zeitraum 1985-90 bei 18% der ausgewerteten Abschlüsse mit Entgeltregelungen der Fall.

¹¹ Gemäß Tomandl u.a. (1992) 38 sahen 12% der erfassten Kollektivvertragsabschlüsse mit Entgeltregelungen 1985-90 Anhebungen der Mindestlöhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Absolutbeträge vor.

¹² Der Zustrom von Ausländern verringerte die relativen Löhne in Bereichen mit niedrigen Ausstattungs- und Ausbildungskosten; vgl. Pollan (1990).

¹³ Zu diesem Ergebnis gelangte auch Walterskirchen (1977) 20f für die Gesamtwirtschaft in der Periode 1964-73: Zwischen den Veränderungsraten der Beschäftigung nach Branchen und den jeweiligen Lohnsteigerungsraten zeigte sich kein signifikant positiver Zusammenhang; im Gegenteil, der Korrelationskoeffizient war leicht negativ.

¹⁴ Pollan (1983).

¹⁵ Vgl. Pollan (1997) 172: Übersicht 1.

¹⁶ Siehe BM für Arbeit und Soziales (1994) 171.

¹⁷ Effektivlohn = Grundlohn für geleistete Arbeitszeit plus – je nach Branche unterschiedliche – Zulagen.

¹⁸ Die alle drei Jahre durchgeführte Erhebung der Wirtschaftskammer über die Arbeitskosten in der Industrie Österreichs bezeichnet folgende Posten als Lohnnebenkosten (siehe Pollan (1997) 173, Übersicht 2): bezahlte Ausfallzeiten, Sonderzahlungen, Abfertigungen, Krankengeld, gesetzliche Sozialleistungen, freiwillige Sozialleistungen, Kosten der Berufsausbildung, Lohnsummensteuer.

¹⁹ Guger (1992) verwendete den ungewichteten Variationskoeffizient als Streuungsmaß. Dies bedeutet, dass beispielsweise einer winzigen Branche wie der Ledererzeugung und -verarbeitung (1980 6.442 unselbstständig Beschäftigte) in der Berechnung des Streuungsmaßes das gleiche Gewicht zukommt wie der Metallbranche (1980 424.305 unselbstständig Beschäftigte)! Im Gegensatz zu den unten im Kapitel 5 präsentierten Er-

gebnissen auf der Grundlage des gewichteten Variationskoeffizienten ermittelte Guger unter Verwendung des ungewichteten Variationskoeffizienten für den Zeitraum 1980-90 eine *zunehmende* interindustrielle Streuung für alle Beschäftigtengruppen.

²⁰ Siehe dazu Pollan (1997) Übersicht 1 auf Seite 172, Übersicht 3 sowie die Abbildungen 1 und 2 auf Seite 174. Zu den Relationen zwischen dem Stundenverdienst und den Lohnnebenkosten pro Stunde der Industriearbeiter nach Branchen im Jahre 1990 siehe Guger (1991) Abbildung 1 auf Seite 573.

²¹ Pollan (1997) 175.

²² Siehe Hofer (1992) 14-19.

²³ Vgl. Thaler (1989).

²⁴ Hofer (1992) 29.

Literatur

- Barth, Erling; Zweimüller, Josef, Labour Market Institutions and the Industry Wage Distribution, in: *Empirica* 19/2 (1992) 181-201.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1993 (Wien 1994).
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Steiner, Hans; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1989 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 46/1 (1991) 37-49.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1990 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 46/12 (1991) 1087-1095.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1991 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 47/12 (1992) 977-987.
- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Einkommensdaten 1992 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 48/12 (1993) 1094-1109.
- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Verdienstdaten aus Sozialversicherung 1993 und Einkommensteuerstatistik 1991, in: *Statistische Nachrichten* 50/1 (1995) 6-16.
- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Verdienstdaten aus Sozialversicherung (1994) und Einkommensteuerstatistik (1992), in: *Statistische Nachrichten* 51/1 (1996) 13ff.
- Guger, Alois, Arbeitskostensituation nach Branchen deutlich differenziert, in: *WIFO-Monatsberichte* 64/10 (1991) 571-576.
- Guger, Alois, Weltweit schwaches Einkommenswachstum und zunehmende Lohnunterschiede in den achtziger Jahren, in: *WIFO-Monatsberichte* 65/2 (1992) 76-82.
- Hofer, Helmut, Eine Analyse intersektoraler Lohnunterschiede vor dem Hintergrund von effizienzlohntheoretischen Überlegungen (= unveröff. Manuskript, IHS, Wien 1991).
- Hofer, Helmut, Eine Untersuchung über die Ursachen der sektoralen Lohnunterschiede in Österreich (= IHS Forschungsbericht No. 311, Wien 1992).
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 44/11 (1989a) 814-823.
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung: Einkommensunterschiede nach Bundesländern und Wirtschaftsklassen, in: *Statistische Nachrichten* 44/12 (1989b) 899-901.
- Mesch, Michael, Einkommensverteilung und Branchenstruktur, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 16/3 (1990) 333-378.
- Mesch, Michael, Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987-1990 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 49, Wien 1992).
- Mesch, Michael, Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980-91. Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungstatistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/3 (1993) 265-289.
- Pollan, Wolfgang, Lohnunterschiede nach Qualifikationsstufen in der Industrie, in: *WIFO-Monatsberichte* 56/11 (1983) 688-695.

- Pollan, Wolfgang, Lohnunterschiede nach Branchen in der Industrie, in: WIFO-Monatsberichte 63/11 (1990) 616-622.
- Pollan, Wolfgang, Große Lohnunterschiede in der Industrie, in: WIFO-Monatsberichte 70/3 (1997) 171-178.
- Pollan, Wolfgang, Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981, in: WIFO-Monatsberichte 74/3 (2001) 179-187.
- Thaler, Richard, Interindustry Wage Differentials, in: Journal of Economic Perspectives 3/2 (1989) 181-193.
- Tomandl, Theodor; Vogt, Carl-Georg; Winkler, Jürgen u.a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985-1990 (Wien 1992).
- Walterskirchen, Ewald, Die Entwicklung der Lohnunterschiede in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 52/1 (1979) 9-22.
- Walterskirchen, Ewald, Lohnunterschiede nach Betrieben und Branchen, in: WIFO-Monatsberichte 60/8 (1987) 492-497.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der Branchenlohnstruktur im Zeitraum 1980 bis 1994 angestellt.

Das monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständigen Beschäftigten belief sich im Jahr 1980 auf öS 11.492 und erhöhte sich bis 1994 auf öS 21.843. Der Zuwachs betrug 90,1% bzw. 4,7% p.a. Sowohl bei den Arbeitern als auch bei den Angestellten erhöhten sich die Einkommen der Frauen stärker als jene der Männer. Der Aufholprozess der Fraueneinkommen dürfte vor allem ein Ergebnis der gewerkschaftlichen Mindestlohnpolitik gewesen sein. Die Gehälter der männlichen Angestellten nahmen während der Beobachtungsperiode weit stärker zu als die Löhne der männlichen Arbeiter. Dieses Resultat entspricht der These der Segmentierung des Arbeitsmarktes.

Die Branchenlohnstrukturen der vier Beschäftigtengruppen waren einander im Hinblick auf die Rangordnung ähnlich. Alle vier Hierarchien erwiesen sich als im Zeitablauf sehr stabil. In Bezug auf die interindustrielle Streuung der Medianeinkommen (gewichteter Variationskoeffizient) bestand in den vier Beschäftigtengruppen keine einheitliche Entwicklungstendenz. Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten blieb der gewichtete Variationskoeffizient zwischen 1980 und 1987 unverändert und nahm dann sogar leicht ab. Faktoren wie die steigende Arbeitslosigkeit, der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, die Internationalisierung der Märkte, der leicht rückläufige Organisationsgrad der Gewerkschaften und die wachsenden Unterschiede zwischen den kollektivvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungsraten hatten zwar erhebliche Auswirkungen auf die Branchenlohnstrukturen und auf die Verteilung der Löhne und Gehälter innerhalb der einzelnen Branchen, aber aufgrund von kompensierenden Entwicklungen *nicht* auf die Streuung der Branchenmedianeinkommen der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten. Mit den Daten aus dem Mikrozensus über die Normalarbeitszeit der unselbstständig Beschäftigten wurde schließlich versucht, die sich aus der Teilzeitbeschäftigung ergebenden Verzerrungen der Lage- und Streuungsmaßzahlen für die Jahre 1987 und 1993 zu beseitigen. Der korrigierte Wert der interindustriellen Streuung bei den Frauen liegt für 1987 um 1,7 Prozentpunkte unter dem unkorrigierten Wert und für 1993 um 1,2 Prozentpunkte.

BÜCHER

Über den Wohlfahrtsstaat des 21. Jahrhunderts

Rezension von: Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford 2001, 295 Seiten, € 33,95 (gebundene Ausgabe).

„Der Wohlfahrtsstaat wird bestehen bleiben, und das aus einem einfachen Grund: Die theoretischen Argumente, die seine Existenz erklären, bleiben gültig.“ Zu diesem Schluss kommt Nicholas Barr, Professor an der London School of Economics, in seinem jüngsten Buch (S. 270). Sein Urteil stützt er auf Erkenntnisse der mikroökonomischen Informations-, Risiko- und Unsicherheitstheorien. Im Unterschied zum *Mainstream* bezieht er jedoch in seine Argumentation makroökonomische Bedingungen ein und hält staatliche Regelungen auf den Finanzmärkten für unverzichtbar, der Staat ist endogener Bestandteil von Marktwirtschaften. Die theoretische Argumentation wird schwerpunktmäßig auf die herkömmlichen sozialpolitischen Arbeitsfelder der Vorsorge bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, im Alter sowie der Organisation und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung angewendet. Darüber hinaus werden „Probleme des 21. Jahrhunderts“ erörtert: (1) Das demografische Problem der Alterung, das sich (2) durch die Zunahme der Dauerpflegefälle akzentuiert; (3) die Folgen des technischen Fortschritts am Beispiel von genetischer Diagnostik; (4) die Auswirkungen und Anforderungen, die sich für die postkommunistischen Länder aus dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ergeben und (5) aus der „Globalisierung“ für die sozialstaatlichen Sicherungssysteme resultieren. Der Autor belegt seine theoretischen Argumente an Hand von zahlreichen Länderbeispielen, zu denen er als Konsulent der Weltbank leichten Zugriff hat. Er schließt seine Überlegungen jeweils mit einer Erörterung der politischen Optionen, die unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und Effizienz zur Verfügung stehen. Wie nicht anders zu erwarten, hält er nur mehr oder weniger „unvollkommene Lösungen“ für realisierbar. Jede dieser, will sie gerecht und effizient sein, wird, so Barr, wesentliche sozialstaatliche Elemente aufweisen.

Der Nachweis dafür ist dem Autor auf so vorzügliche und innovative Weise gelungen, dass diese Rezension auf ein Plädoyer für dessen Lektüre hinausläuft. Diese selbst kann je nach Interesse des Lesers unterschiedlich ausführlich ausfallen, lässt sich nach dem Erkenntnisinteresse unterschiedlich empfehlen. Theoretiker und Praktiker der Sozialpolitik werden mit Gewinn das ganze Buch lesen. Der Spezialist kann sich auf die Kapitel, die in die Problematik theoretisch einführen sowie sein jeweiliges Fachgebiet beschränken. Im Folgenden wähle ich einige der Argumente aus, die für die gegenwärtige intellektuelle und politische Auseinandersetzung besonders wichtig sind.

1. Theoretische Grundlagen

Nicholas Barr eröffnet die Partie mit der Frage, wie sich das Lebenseinkommen eines arbeitenden Normalbürgers zur Finanzierung der Konsumausgaben auf die Lebensabschnitte des Einkommenserwerbs und des Ruhestandes aufteilen lässt. Die neoklassische Standardökonomie hat dazu eine rationale Lösung, die der amerikanische Ökonom Irving Fisher (1867-1947) in einem Gleichgewichtsmodell exakt bestimmt hat. Dieses Fisher-Modell dient allgemein als theoretische Begründung dafür, dass dies am Besten durch private Vorsorge auf Märkten für Versicherungen, Vermögensanlagen und Ersparnisse geschieht. Das Fisher-Modell beruht allerdings auf strengen Voraussetzungen. Auf den Märkten muss vollkommener Wettbewerb herrschen. Die Nachfrager nach Versicherungspolizzen und Wertpapieren müssen vollkommen informiert sein, z.B. über die Qualität der Papiere. Die Anbieter müssen ebenso gut Bescheid wissen, z.B. über die Zahlungsfähigkeit der Nachfrager. Beides ist in höchst unvollkommener (asymmetrischer) Weise der Fall, auch deshalb, weil es dabei um Zukunft geht, die nicht vorhersehbar ist. Deshalb lassen sich nur Polizzen für Versicherungsleistungen anbieten, deren Prämien aufgrund von Erfahrungswerten berechnet werden können. Bei wichtigen existenziellen Problemen in der Marktwirtschaft ist das jedoch nicht möglich. So gibt es keine Wahrscheinlichkeiten für das Auftreten von Arbeitslosigkeit, weshalb entsprechende Versicherungspolizzen auf dem Markt nicht angeboten werden können. Deshalb ist staatliche Sozialpolitik auch theoretisch und praktisch begründet. Denn, so Barr: „Risiko, Unsicherheit und unvollkommene Information transformieren die Grundlagen der unregulierten Marktkräfte, die automatisch zu effizienten Ergebnissen führen.“ (S.6) Anders ist es bei der Krankheitsvorsorge. In diesem Fall ist private Versicherung möglich; die Privatisierung öffentlicher Krankenkassen wird dementsprechend zur Behebung der Finanznöte derselben vorgeschlagen. Barr belegt theoretisch und empirisch, dass nicht allein asymmetrische Information und die persönliche Einschätzung und Einstellung zu Risiko („Risikoaversion“) bewirken, dass viele am Markt unversorgt bleiben. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem die Unterschiede in der Verteilung der Risiken und der Einkommen: denn die Armen, deren Krankheitsrisiko weit über dem des Durchschnittsbürgers liegt, könnten kostendeckende, geschweige denn profitable Versicherungsprämien nicht bezahlen. Analoges gilt für die private Altersvorsorge. Auch sie schließt viele aus. Eine umfassende Vorsorge ist deshalb über den Markt nicht zu erhalten. In demokratischen Gesellschaften erhält so der Staat seine Rolle, denn er kann die Finanzierung über Beiträge und Steuern nachhaltig erzwingen. Und zwar auch von jenen, die sich eine private Versicherung leisten könnten und mit ihren Beiträgen zur Pflichtversicherung sicherstellen, dass Solidarleistungen an die „schlechten Risiken“ bezahlt werden können. Gelingt die umfassende Vorsorge, dann sind damit auch Wohlfahrtsgewinne für die Gesellschaft erreicht, die in erhöhter Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung zu Buche schlagen.

Freilich ist es dazu nicht nötig, dass der Staat die sozialpolitische Leistung jeweils selber produziert, anbietet und finanziert; es gibt die verschiedensten Formen staatlicher Regelungen. Wichtig ist dabei, dass sie effektiv umgesetzt werden.

2. Pensionen

Die sozialstaatliche Altersvorsorge, finanziert über Zwangsbeiträge, bezahlt von den arbeitenden Anspruchsberechtigten an die altersbedingt nicht mehr arbeitenden Leistungsempfänger, soll unter dem Motto „mehr privat, weniger Staat“ ergänzt bis

ersetzt werden. An die Stelle dieses „Umlageverfahrens“ soll ein System treten, in dem in den aktiven Jahren individuell Geld angesammelt wird, aus dessen Ertrag nach dem altersbedingten Ausscheiden vertragsgemäß während der verbleibenden Lebenszeit ein Renteneinkommen fließt. Diese durch Kapitalbildung „fundierte“ Vorsorge, auch Kapitaldeckungsverfahren bezeichnet, wird von Versicherungen, Banken, Anlagefonds usw. nach Marktbedingungen angeboten. Eine solche fundierte Altersvorsorge wird, der vorherrschenden Marktideologie entsprechend, dem Umlageverfahren gegenüber als grundsätzlich überlegen erachtet. Deshalb will man durch seine Einführung auch die Finanzierungsprobleme des gegenwärtigen Umlageverfahrens endgültig hinter sich lassen. Vor allem hält man das fundierte Verfahren, also den „Markt“, für besser geeignet, das demografische Problem der Überalterung in den reichen Industrieländern zu bewältigen.

Nicholas Barr legt mit klaren Argumenten dar, dass eine prinzipielle Überlegenheit der fundierten Altersvorsorge nicht besteht. Beide Verfahren haben ein identisches Problem zu bewältigen. Es besteht darin, dass der Konsum der wachsenden Zahl der Alten ebenso wie jene der weniger werdenden Aktiven aus der laufenden Produktion von Gütern und Leistungen gleichzeitig zu bestreiten ist. Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren sind lediglich unterschiedliche Finanzierungsweisen, mit denen Ansprüche der dann nicht mehr Aktiven auf zukünftige Produktion festgelegt werden. Diese zukünftige Produktion wird von dem noch aktiven Teil der Bevölkerung erarbeitet (S. 14). Durch die Akkumulation von freiwilligen Beiträgen zu Lebensversicherung oder zu Pensionsfonds in der Vergangenheit ist die Finanzierung einer gleich bleibenden oder steigenden Versorgung mit Konsumgütern über vertraglich vereinbarte Rente ebenso wenig zu sichern wie über das staatliche Rentenversprechen, auf dem implizit die Beitragszahlungen im Umlageverfahren beruhen.

Barr veranschaulicht den Zusammenhang am Beispiel eines um die Hälfte gesunkenen Sozialprodukts, eine Entwicklung, die sich ja in manchen Ländern beobachten lässt. Wollte man den Lebensstandard der Pensionisten aufrechterhalten, müsste der Lebensstandard der Arbeitenden dementsprechend sinken. Das setzt eine drastische Erhöhung der Beiträge voraus, die auszuschließen ist. Der Rückgang des Güterangebotes führt auf jeden Fall zu Inflation. Bei fundierter Altersvorsorge müssten die Erträge dementsprechend steigen. Bei rückläufiger Wirtschaftsentwicklung ist jedoch das Gegenteil der Fall. Der Wert der Anlagen sinkt und ebenso die Ausschüttungen. Negative Folgen dieser Art treten in fundierten Systemen wegen Ertrags- und Kursrückgängen auch dann ein, wenn das Sozialprodukt gleich bleibt oder leicht steigt. (Bei Niederschrift dieses Textes im Juni 2002 lese ich in englischen Tageszeitungen Berichte über sinkende Pensionsauszahlungen im fundierten englischen Altersvorsorgesystem.) Beiträge und Steuern, die Basis des Umlageverfahrens, schwanken in aller Regel weniger als Kurse und Werte auf Vermögensmärkten (S. 122). Deshalb bietet die fundierte Altersvorsorge den um die Aufrechterhaltung des Lebensstandards besorgten Alten entgegen allen Werbeschriften und Kommissionsberichten weniger Sicherheit als die sozialstaatliche Rentenvorsorge. Von ausschlaggebender Bedeutung für beide Systeme ist das Wachstum von Produktivität und Produktion. Dies geht aus der von Barr verwendeten klassischen Formel, aus dem das Gleichgewicht einer umlagefinanzierten Altersvorsorge ersichtlich wird, hervor. Sie lautet (S. 96f):

Beitragsatz (s) mal durchschnittlicher Reallohn (w) mal Zahl der Arbeitenden (L) ist gleich durchschnittliche Realpension (P) mal Zahl der Personen (N). Oder kurz:

$$swL = PN$$

Bei steigender Anzahl von Pensionisten N lässt sich der Lebensstandard auf Dauer nur aufrechterhalten, wenn die Summe der Reallohne wL steigt, denn die Bereit-

schaft der Arbeitenden, einen ausreichend hohen Beitragssatz zu akzeptieren, der zu ihren Lasten geht, ist begrenzt. Der Überprüfung mithilfe dieser Formel muss jeder seriöse Vorschlag zur Rentenreform standhalten. Auf diese Weise lässt sich erkennen, welche Vorschläge nicht aufrechterhaltbar sind und dem Reich der Renten-Mythologie zuzuordnen sind. Zehn Mythen über die behauptete Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber der sozialstaatlichen Altersvorsorge knüpft sich Barr vor und entkräftet theoretisch und empirisch jeden einzelnen (S. 96-126). Er kommt zum Schluss, dass Finanzierungsprobleme der öffentlichen Systeme nicht durch Privatisierung gelöst werden können. Sie erfordern vielmehr Anpassungen, zunächst bei L und w und danach bei N, und zuletzt bei P und s. Man sollte dabei nicht übersehen, dass es eine weitere Möglichkeit gibt, die öffentlichen Pensionen zu finanzieren: durch Einschränkung der anderen aus Steuern und Beiträgen alimentierten Ausgaben. Nach Barr qualifiziert sich hierfür insbesondere die öffentliche Verschuldung. Durch deren Abbau verringern sich die zukünftigen Zins- und Rückzahlungen. Allerdings sollen dabei jene Ausgaben ausgespart bleiben, die Produktivität und Wachstum fördern, z.B. Bildung, Forschung und Öffnung für das Neue und Andere, Aufgabenbereiche, die kaum über Lobbys verfügen und die deshalb in den Köpfen der Akteure, deren „mind set“, verankert sein müssten.

Österreich treibt nach diesen Überlegungen zur Zeit in die falsche Richtung: Die Zahl der Arbeitenden ist zu gering, die Zahl der Pensionisten steigt zu rasch, und „der Produktivitätsvorsprung (wird) verspielt“.¹ Das österreichische System ist auf Dauer unhaltbar, es gehört angepasst, die Wirtschaft dynamisiert und nicht, wie begonnen von Rot-Schwarz und intensiviert durch Schwarz-Blau, privatisiert.

3. Technischer Fortschritt und Marktversorgung

Eine der größten Vorzüge von zinsgesteuerten Marktwirtschaften besteht zweifellos in deren Zwang zu technischen und organisatorischen Fortschritten. Tritt ein solches Verfahren, etwa der Motor oder die Fabriksorganisation einmal auf, dann verbreitet es sich wie eine ansteckende Krankheit. Deshalb kommt, paradoxerweise, die private Versicherungswirtschaft mit technischem Fortschritt bisweilen schlecht zurecht. Denn sie basiert auf unabhängigen Eintrittswahrscheinlichkeiten von Schadensfällen: Infektiöse Risiken kann sie nicht abdecken. Das gilt für AIDS wie für BSE und ebenso für den Fall eines bahnbrechenden, etwa gentechnischen Fortschritts, der die Lebenserwartung der Menschen deutlich verlängert.

Eine andere Bedrohung der marktwirtschaftlichen Vorsorge ist bereits heute wirksam. Die Methode der elektronischen Analyse der Gene („genetic screening“) ermöglicht es, den Eintritt von Erbkrankheiten genau vorherzusagen, die Eintrittswahrscheinlichkeit bewegt sich jedenfalls gegen eins. Versicherung als marktmäßige Vorsorge für den Fall des unsicheren Eintritts eines Schadens ist bei sicherem Eintritt nicht mehr möglich. Dieser Fortschritt bedeutet also, dass Menschen sich dank „genetic screening“, zum Beispiel als Diabetiker diagnostiziert, ihr Leben vorsorglich einrichten können. Nicht aber können sie sich, etwa zur Aufbesserung ihrer privaten Mittel, privat versichern – sie werden von der Versicherung ausgeschlossen. Schon 1974 hat Kenneth Arrow, der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften 1971, bezogen auf Probleme dieser Art, von dem „Informations-Dilemma“ gesprochen: „Das Dilemma ist hartnäckig. Verbesserte Prognostik ist gut für den Patienten oder potenziellen Patienten ... Doch in dem System der Krankenversicherung kann das den Patienten teuer zu stehen kommen, in Form von zu hohen Prämien, Versicherungsprämien, dem Ausschluss von Versicherung und der Unmög-

lichkeit, einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen.“ (Zitiert nach Barr, S. 74.) Barr erörtert die Fragen, die sich daraus ergeben und die Antworten, die vorhanden sind, wieder unter dem Gesichtspunkt von Gerechtigkeit und Effizienz (S.75-79). Erneut geht das nicht ohne Staat sowie Steuer- und Beitragszahler.

4. Probleme der post-kommunistischen Länder

In den kommunistischen Ländern gab es, auf niedrigem Lebensstandard und unter den Bedingungen einer Diktatur, keine offene Arbeitslosigkeit, keine krasse Armut und keine besonderen Probleme bei der Durchführung von sozialpolitischen Maßnahmen. Der Wechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft führte mit einem Schlag zu einer drastischen Veränderung der Einkommensverteilung mit wachsender Armut, einem deutlichen Rückgang der Produktion und des Volkseinkommens sowie mit dem Ende der Arbeitsplatzgarantie zu einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig steigt damit der Bedarf an Sozialpolitik gewaltig. Dies geschieht in einer Situation, in der es keine Rückgriffmöglichkeiten auf alte Institutionen gibt, wenn man einmal von der Familie absieht. Das gilt für gezielte Intervention im Allgemeinen und für die Arbeitslosenversicherung im Besonderen. Ähnliches gilt für die Sicherung der Altersvorsorge bei fallender Produktion. Die Problemlage wird durch Produktivitätsfortschritte verstärkt, die in vielen Fällen zunächst mit Personalabbau verbunden sind. Barr legt diese Problemlage klar dar und leitet daraus die sich ergebenden Aufgaben ab. Einkommenssicherung auf niedrigem Niveau als Armutsbekämpfung, Förderung von Produktivität und Produktion, Erhöhung der Mobilität der Arbeitskräfte und Stärkung des Zusammenhanges zwischen Beiträgen und Ansprüchen gehören dazu. Wiederum: Das alles schafft „der“ Markt nicht ohne „den“ Staat.

5. „Globalisierung“

Die Welt änderte sich rasch. Die Einkommensverteilung wurde ungleicher. Einkommen stiegen, die Armut nahm zu. Die Familienverhältnisse änderten sich. Alte Zusammenhalte lösten sich auf, die Individualisierung nahm zu. Die Bevölkerung wurde in den reichen Ländern älter. Information und Geld zirkulierten ohne Zeitaufwand über nationalstaatliche Grenzen hinweg. „Globalisierung“ erodiere den Wohlfahrtsstaat. Der nationale Standort könne sich diesen nicht mehr leisten. Wer hört und liest solches nicht täglich? Wo bleiben die Gegenargumente? Von diesen Argumenten, vorgebracht u.a. von führenden österreichischen Ökonomen und Mitgliedern der Akademie und anderen, die die Welt „im Sauschritt ins 19. Jahrhundert zurückkehren“ sehen, hält kaum eines der Barr'schen Analyse stand. Vor allem sind sie noch kein Argument für die Privatisierung und den Markt. Denn globale Trends betreffen alle Institutionen, auch die privaten befinden sich unter Anpassungsdruck. Nicholas Barr empfiehlt deshalb, nicht von der Krise des Wohlfahrtsstaates, sondern von dessen Problemen, nicht von dessen Überholtheit, sondern von dessen Dauerhaftigkeit zu sprechen. Seine unveränderte Aktualität veranlasst ihn zu vier Vorschlägen (S. 265-9):

- *Der Wohlfahrtsstaat kostet nicht nur, er leistet auch.* Er macht es möglich, zur besseren Bewältigung von Risiken und Unsicherheiten, den Menschen Vorsorgen anzubieten, zu denen der Markt nur unzulänglich oder gar nicht imstande ist. Der Wohlfahrtsstaat ermöglicht es erst, die Versorgung mit Konsumgütern über den gesamten Lebenszyklus zu verteilen, von der Erziehung der Kinder und den Investitionen in die Ausbildung bis zur Altersvorsorge. Angesichts von Marktversa-

gen bei diesen existenziellen sozialpolitischen Aufgaben würde es diese auch dann noch geben, wenn alle Menschen der gut verdienenden Mittelschicht angehörten (S. 264). Es kommt deshalb darauf an, die Sozialausgaben problemadäquat festzulegen, nicht aber sie zu minimieren.

- *Organisation („structure“) sollte nicht mit Umfang („size“) verwechselt werden.* Was ist die beste Organisationsform für die Erfüllung einer sozialpolitischen Aufgabe? Welche sollen öffentlich finanziert, produziert, oder beides, und welche sollen überwiegend oder ganz privat erbracht werden? Der Markt ist dort überlegen, wo seine Funktionsbedingungen erfüllt sind. Bei Vorliegen von Marktversagen kann öffentliche Intervention ihm zu besseren Ergebnissen verhelfen als ohne diese. Davon zu unterscheiden ist die Festlegung des Umfanges einer Aktivität und der damit zusammenhängende Ressourcenbedarf. Welcher Umfang ist jeweils dem Problem angemessen? Dies ist unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Finanzierbarkeit zu bestimmen.
- *Interne Probleme erfordern nicht die Abschaffung des Wohlfahrtsstaates.* Mit steigendem Einkommen verändert sich die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Mietbeihilfen, Sparförderung und dergleichen werden entbehrlich. Die politische Unterstützung wird schwächer. Von der Angebotsseite werden insbesondere die personengebundenen Betreuungsleistungen teurer. Daraus sollte allerdings nicht die Forderung nach Beseitigung des Wohlfahrtsstaats, sondern die Konzentration auf seine „Kernaufgaben“ abgeleitet werden (S. 266).
- *Globaler Problemdruck sollte nicht überschätzt werden.* Die „Globalisierung“ führe nach Ansicht mancher Vertreter der Idee des Standortwettbewerbes zu einem „Wettbewerb nach unten“, Standortsicherung erfordere niedrigere Löhne und Sozialausgaben. Dieses Argument ist gewichtig. Entgegenzuhalten ist, dass Sozialausgaben auch produktivitätsfördernd sind und dass die Welt nicht zur Gänze „globalisiert“ ist. (Die Zunahme der Einkommensungleichheit in den USA lässt sich nur zu einem Fünftel durch globalen Wettbewerbsdruck erklären (S.267).) Karge Kranken- und Altersvorsorge führten dazu, dass Firmen einspringen. Hohe Steuern werden durch hohe Personalausgaben ersetzt. „... Plafondierung öffentlicher Ausgaben könnte durch den Kopf einer Hydra multipler privater Programme mit unbegrenzten Steuerkonzessionen ersetzt werden, die Finanzierung des Gesundheitssystems in den USA ist dafür ein treffendes Beispiel.“ (S. 268) Es gibt auch andere Beispiele, die zeigen, dass Regierungen in den OECD-Ländern durchaus fähig sind, den Wohlfahrtsstaat anzupassen und dabei zwischen Organisation und Umfang zu unterscheiden imstande sind. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass aufholende, „neue Industrieländer“ mit den gleichen Problemen konfrontiert werden, wie es die vorausseilenden sind. Sie sehen sich ebenfalls zur wohlfahrtsstaatlichen Intervention genötigt. So entsteht ein „Wettbewerb nach oben“, aus dem eher eine Tendenz zu wohlfahrtsstaatlicher Konvergenz als eine Rückkehr ins 19. Jahrhundert zu erwarten sei.

Nicholas Barr kommt deshalb zu dem bereits einleitend zitierten Schluss, der es wert ist, wiederholt zu werden:

„Der Wohlfahrtsstaat wird bestehen bleiben, und das aus einem einfachen Grund: Die theoretischen Argumente, die seine Existenz erklären, bleiben gültig.“ Und er setzt fort: „Der Wandel, der sich im 21. Jahrhundert anbahnt, wird die Gültigkeit des theoretischen Argumentes nicht entkräften.“ (S. 270)

Der Rezensent freut sich an dieser Stelle besonders. Er hat in dem Essay „Hat die Sozialdemokratie eine Zukunft?“, der 1980 erschienen ist, das gleiche Argument vorgebracht. Es gründet unter anderem auf risiko- und unsicherheitstheoretischen

Arbeiten,² die in dem Buch „*Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*“ zusammengefasst wurden. Die Analysen und Vorschläge dieses Buches, die aus Forschungsaufträgen des Bundesministeriums für Finanzen hervorgegangen sind, waren seinerzeit durchaus als Anstoß und Perspektive österreichischer Gesellschaftsreform gedacht. Sie sind bekanntlich praktisch und theoretisch unbeachtet geblieben. Zwanzig Jahre später, in einer Nachfolgestudie des BM zum Thema „Der Staat und seine Funktionen: Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ werden die Vorgängerstudien nicht einmal erwähnt. Die Kerngedanken des *Wohlfahrtsstaates von morgen* aus 1982 erfahren nun mit Barrs Buch eine späte Rechtfertigung. Wollte man den „Wohlfahrtsstaat von morgen“ heute neu schreiben, dann wäre das Buch von Nicholas Barr aus 2001 die ideale Realisierung einer solchen Absicht.

6. Ist Optimismus noch berechtigt?

Auch ein Buch wie jenes von Nicholas Barr, das auf der Klarheit des auf Wissen und *common sense* gründenden Gedankens ruht, lässt Fragen offen. So fragt sich der die aktuelle Diskussion um Probleme des Wohlfahrtsstaates verfolgende Zeitgenosse, warum in dem gelobten Buch das garantierte Grundeinkommen nicht vorkommt. Er vermutet, dass jemand, der Vorschläge kreislaufanalytisch testet und deshalb auf Wachstum von Produktivität, Produktion und Beschäftigung setzt, sich mit Bürgerlohn usw. schwerer tut als freie Geister, die Keynes'sche Ökonomie für überholt halten.

Barr verblüfft auch durch seinen großen Optimismus. Es scheint, als ob für ihn sich das bessere Argument automatisch durchsetzt. Denn es gibt für Barr weder Gefangenens-Dilemma mit Negativsummen-Spielen noch Teufelskreise wie Gunnar Myrdals zirkuläre Verursachung mit negativen kumulativen Effekten. Politische Träger des Wohlfahrtsstaates kommen in seinen Analysen ebenso wenig vor wie Veränderungen politischer Großwetterlagen vom bipolaren Systemwettbewerb zur monopolen Weltordnung des „Washington Consensus“. Politischer Optimismus wäre berechtigt, wenn die traditionellen Verfechter des Wohlfahrtsstaates die von Barr angebotenen Ideen aufgriffen und zunächst von der politischen Kapitulation zur intellektuellen Defensive und möglichst bald zur politischen Offensive übergängen.

Egon Matzner

Anmerkungen

¹ Marterbauer (2001).

² Schönback (1982).

Literatur

Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), *Der Staat und seine Funktionen. Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben* (Wien 1998).

Chaloupek, G.; Rossmann, B. (Hrsg.), *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates* (=Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Band 2, Wien 1996).

Marterbauer, M., Verlust des Wachstumsvorsprunges, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/4 (2001).

Matzner, E., Hat die Sozialdemokratie eine Zukunft?, in: Fischer, H. (Hrsg.), *Rote Makierungen* (Wien 1980).

Matzner, E., *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines Musters zeitgemäßer Interventionen* (Wien, Frankfurt am Main 1982).

Schönback, W., *Subjektives Risiko als Gegenstand staatlicher Intervention* (Frankfurt am Main 1982).

Öffentliche Haushalte in Österreich – ein neues Handbuch

Rezension von: Gerhard Steger (Hrsg.),
Öffentliche Haushalte in Österreich,
Verlag Österreich, Wien 2002, 331
Seiten, € 55.

Es steht außer Zweifel, dass aufgrund der Größe des öffentlichen Sektors in Österreich – ca. die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts fließt über die Kassen des Staates – das öffentliche Haushaltswesen von besonderer Bedeutung ist und dass dementsprechend Informationen und dem Wissen über die Vorgänge in den öffentlichen Haushalten ein wichtiger Stellenwert zukommt. Wer sich mit Fragen des öffentlichen Sektors schon beschäftigt hat, weiß, dass es sich mitunter um eine äußerst komplexe Materie handelt und dass die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen oft recht bescheiden ist. Da es nur wenige, vor allem wenige aktuelle, österreichische Publikationen zum öffentlichen Haushaltswesen gibt, ist das Anliegen des vorliegenden Sammelbandes, mehr Transparenz zu schaffen, sehr zu begrüßen.

Als Einstieg gibt E. Fleischmann einen gut lesbaren und informativen Überblick über die öffentlichen Haushalte. Er beschreibt den zweifachen Funktionswandel des Staates vom Nachtwächter- und Hoheitsstaat zum modernen Dienstleistungsstaat bzw. vom Austrokeynesianismus zum „schlanken“ Staat, der verstärkt Aufgaben abgibt bzw. an private Träger ausgliedert und der durch eine Rückführung der Defizit- und Verschuldungsquote gekennzeichnet ist („Nulldefizit“). Fleischmann stellt die Entwicklung von Staatsquoten sowie der Finanzie-

rungssalden und der Verschuldung dar. Hinsichtlich der Entwicklung der Staatsschulden zeigt er, dass diese seit Mitte der 70er Jahre stark angestiegen sind. Er führt das aber weniger auf eine Verschwendungspolitik zurück. Der wichtigste Grund für die steigende Staatsverschuldung sei vielmehr die Höhe des Zinssatzes, der seit Anfang der 80er Jahre in Österreich wie in den anderen Industriestaaten über der Wachstumsrate des BIP liegt und daher einer der Hauptverursacher der Budgetprobleme der 80er Jahre war. Ins selbe Horn stößt P. Part, der für die 90er Jahre ebenfalls auf die hohen Zinsen verweist, aber daneben auch das schwache Wirtschaftswachstum und die sinkenden Primärüberschüsse als Ursachen nennt. Weiters stellt Fleischmann die Struktur der öffentlichen Ausgaben in funktionaler und ökonomischer Gliederung sowie deren Finanzierung dar. In einem knappen Überblick über den Staat und seine Subsektoren weist er auf entscheidende Schwachstellen im Bundesstaat hin, die in den finanziellen Verflechtungen liegen. Das damit einhergehende Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung schafft Anreize zur Verschwendung und führt tendenziell zu einer Überversorgung. Er verweist daher zu Recht auf eine Aufgabenentflechtung derart, „...dass der Zusammenhang zwischen eigener Mittelaufbringung und autonomer Mittelverwendung für jede Gebietskörperschaft möglichst umfassend sein soll.“ (S. 22) Die demografische Entwicklung, die Priorisierung der Infrastrukturausgaben im weiten Sinn und eine Reform der Art der Leistungserstellung nach den Grundsätzen von *New Public Management* sieht er als die budgetpolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre an.

P. Part stellt die geänderten Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte dar, die sich aus dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union er-

geben haben. Er skizziert das Korsett für die nationale Budgetpolitik und hält sich dabei – leider unkritisch – an die Standpunkte der EU. Unter dem Druck der fiskalischen Konvergenzkriterien, des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der unter dem Titel ‚Qualität der öffentlichen Finanzen‘ geforderten Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte hat sich die Budgetsituation in den Staaten der EU seit 1993 erheblich verbessert. Diese Haushaltsentwicklungen werden ausführlich dargestellt. Hinsichtlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dessen Kernelemente beschrieben werden, wird zwar die kontroversielle Diskussion im Vorfeld seiner Entstehung erwähnt, aber weder die Zielsetzung von nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalten noch die kontinuierliche Verschärfung der Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden hinterfragt, obwohl die sich aus der Einhaltung dieser Konsolidierungsregel im Konjunkturabschwung 2001 ergebenden gesellschaftlichen Kosten – Österreich erlitt aus den Konsolidierungspaketen 2000/01 erhebliche Wachstums- und Beschäftigungsverluste – dazu Anlass gegeben hätten. Selbst als der Konjunkturabschwung sich auch in Europa schon abzeichnete, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, im Jahr 2001 zumindest ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Die automatischen Stabilisatoren sollten nur in jenen Ländern wirksam werden können, deren Haushaltspolitik bereits den Paktanforderungen genügte. Österreich hielt – neben Griechenland und Spanien – 2001 mit seinem budgetpolitischen „Nulldefizit“-Kurs strikt an einem prozyklischen Kurs fest, während andere Staaten das Wirken der automatischen Stabilisatoren zuließen, auch wenn sie ihre budgetpolitischen „Hausaufgaben“ noch nicht erledigt hatten. Diese Darstellung lässt erkennen, dass keynesiansche Gegensteuerung im Konjunkturabschwung für die Kommission und den

Autor kein Thema ist. Die Wiedergabe der – neoliberalen – wirtschaftspolitischen Haltung der Kommission und des Rates ist aus den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“¹ bekannt. Part bekennt sich voll dazu, wenn er schreibt, dass „...der Policy-mix zwischen-Lohn- und Haushaltspolitik im Jahr 2001 spannungsfrei und stabilitätsorientiert blieb.“ (S. 43) Im Gegensatz dazu reagierten die USA mit einer wesentlich pragmatischeren Politik auf den Konjunkturabschwung, indem sie einen stark expansiven und budgetpolitischen Kurs zuließen, was ihnen heuer wieder deutliche Budgetdefizite bescheren wird.

Erklärungsbedarf hat auch der Hinweis Parts auf die von Alesina et al.² vertretene These, wonach Haushaltskonsolidierungen nur dann nachhaltig sind, wenn sie hauptsächlich auf Einsparungen und weniger auf Steuererhöhungen aufbauen. Wenn dem so ist – und Part behauptet das für die EU-Staaten in den Jahren 1993 bis 1997 –, dann fehlt konsequenterweise eine Kritik des österreichischen budgetpolitischen Kurses 2000/2001.

Die sehr einseitige Ausrichtung auf den Budgetsaldo verstellt aber den Blick auf die bedeutsamere Budgetstruktur, die im Beitrag von A. Katterl behandelt wird. In diesem nicht unproblematischen Beitrag rückt die Zeitkonsistenz der Budgetpolitik ins Blickfeld, die er so definiert, „... dass weder die Haushalte, die Unternehmen noch die öffentliche Hand selbst einen Anlass sehen, ihr Verhalten/Pläne bzw. Gesetze über die kommenden Jahre ändern zu wollen oder zu müssen.“ (S. 95) Als Analyseansatz für die Entdeckung der Probleme der Zeitkonsistenz verwendet er einen Raster, in dem zwischen vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Ausgaben unterschieden wird. Zu ersteren gehören z.B. die Pensionsausgaben, Zinsenzahlungen und das Pflegegeld, zu den gegenwartsbezogenen Ausgaben zählen die so genannten Systemerhal-

tungskosten (Landesverteidigung, Polizei, Justiz, allgemeine Verwaltung, Gesundheitsausgaben etc.), und zu den Ausgaben, die in die Zukunft wirken, gehören vor allem Infrastrukturinvestitionen, Ausgaben für F&E, Bildungsausgaben etc. Problematisch an diesem Ansatz ist, dass die Klassifikation der Ausgaben naturgemäß von Werturteilen abhängt und die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien schwierig zu ziehen sind. Ohne die Klassifizierungen im Detail darzustellen, beziffert Katterl die vergangenheits- und gegenwartsbezogenen Ausgaben mit je etwa 2/5 und die zukunftsorientierten mit 1/5 der gesamten öffentlichen Ausgaben. Katterl empfiehlt, vergangenheitsbezogene Ausgaben einzudämmen und zukunftsorientierte eher zu forcieren. Der Weg zu einer Senkung der Abgabenquote hingegen sollte überwiegend durch Effizienzsteigerungen der gegenwartsbezogenen Ausgaben realisiert werden. Katterl erklärt aber nicht, warum der demografische Effekt praktisch voll zulasten der vergangenheitsbezogenen Ausgaben gehen soll. Die sich aus dem Altern ergebenden Probleme sind m. E. im Sinne des Generationenvertrages einigermaßen gerecht auf alle Generationen zu verteilen. Diese Empfehlung ist zwar einsichtig für eine Rückführung der Zinsenzahlungen, aber nicht für die Pensionsausgaben. Das Beispiel soll verdeutlichen, dass dieser Raster nur eine sehr grobe Hilfestellung für Maßnahmenfelder bieten kann, über die im Detail noch zu diskutieren sein wird.

A. Matzinger beschreibt in seinem Beitrag sehr detailreich den aktuellen österreichischen Finanzausgleich von seinen Rechtsgrundlagen bis zum Ergebnis einschließlich des Konsultationsmechanismus und des innerösterreichischen Stabilitätspakts. Die LeserInnen dieses Beitrags werden durchaus kompetent in eine äußerst komplexe Materie eingeführt. Leider folgt der Beitrag dem weit verbreiteten (traditionellen) Ver-

ständnis des Finanzausgleichs als Einnahmen- und Ausgleichsverteilungsinstrument. Das neuere finanzwissenschaftliche Verständnis geht dahin, den Finanzausgleich umfassender zu begreifen.³ Demnach umschließt er auch die Diskussion der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben. Darauf nimmt Matzinger praktisch nur im Ausblick seines Beitrages Bezug, wo er darauf verweist, dass für eine effiziente Erfüllung staatlicher Aufgaben Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung in einer Hand vereint sein sollten. Die Notwendigkeit einer weiter reichenden Bundesstaatsreform wird nicht eingefordert. Ebenso wenig wird herausgearbeitet, dass der Finanzausgleich aufgrund seiner Unübersichtlichkeit und Inflexibilität eine genauere und strategische Zielausrichtung haben sollte, um die sich aus den Verflechtungen ergebenden Unwirtschaftlichkeiten zu reduzieren. Handlungsanleitend für die Entwicklung einer Reformstrategie könnte etwa der „Neue Finanzausgleich“ sein, der in der Schweiz in den letzten Jahren entwickelt wurde. Das würde aber bedeuten, dass eine Reform des Bundesstaats in Angriff genommen wird, die auch eine Reform des Finanzausgleichs mit einschließt. Erste Schritte wären eine Bestandsaufnahme und eine umfassende Aufgabenkritik.

P. Kocher behandelt in seinem Beitrag in kompetenter Weise die wichtigsten Aspekte des *Debt Management* des Bundes, wobei er sich auf betriebswirtschaftliche Aspekte beschränkt. Neben der Organisation des *Debt Management* beschreibt er vor allem die wichtigsten Formen der Mittelaufbringung auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten. Den Schwerpunkt legt er dabei auf die Logik der Portefeuillesteuerung durch die Bundesfinanzierungsagentur. Die Struktur des Portefeuilles wird nicht nur durch die Eigenschaften der emittierten Papiere bestimmt, sondern kann auch durch den Einsatz von derivaten

Instrumenten (*Swaps, Forwards*) gesteuert werden. Dabei entscheidet die Auswahl der geeigneten Verbindlichkeiten und der Einsatz der Derivate über die präferierte Zins- und Währungsstrategie der Bundesfinanzierungsagentur. Weiters werden Aspekte der *Performance*-Messung und des Risikomanagements behandelt. Der kompetente Beitrag Kochers gewährt zweifelsohne interessante Einblicke in das Geschäft der *Debt Manager*, das im Bereich des Fremdwährungsportefolles – der Anteil der Fremdwährungsfinanzierung liegt bei ca. 13% – naturgemäß auch mit hohen Risiken behaftet ist. Dem Zinsvorteil der Verschuldung im Schweizer Franken und im Yen steht ein Wechselkursrisiko gegenüber. Kocher behauptet über die gesamte Laufzeit der Fremdwährungsfinanzierung im Yen und Schweizer Franken einen Gewinn von etwa 3,5 Mrd. Euro. Dadurch liegt die Finanzschuld um ca. 1½ bis 2% des BIP niedriger als ohne Fremdwährungsfinanzierung. Ein Nachweis der Berechnung fehlt jedoch.

Es folgen zwei Beiträge, die sich mit dem Bundeshaushaltsrecht befassen. A. Pichler skizziert in seinem Beitrag einerseits die Akteure und deren Kompetenzen – mit besonderem Augenmerk auf die Stellung des Bundesministers für Finanzen – und andererseits den Budgetkreislauf von der Erstellung des Bundesbudgets über den Budgetvollzug bis hin zum Bundesrechnungsabschluss. W. Balkanyi stellt die Novellierungen des Bundeshaushaltsrechts seit 1997 dar. Die beiden Beiträge gehen über eine Deskription nicht hinaus, obwohl die neuen methodischen *New Public Management*-Ansätze, die Steger im Schlusskapitel anreißt, eine Reihe von Reformen des Bundeshaushaltsrechts nach sich ziehen müssten. Allgemeine Aussagen nach dem Muster „Die Budgetkonsolidierung und die generelle Reformtendenz werden weitere Änderungen im Bundeshaushaltsrecht erfor-

derlich machen.“ (S. 158) sind wenig hilfreich. Hier hätte sich der Rezensent konkrete Reformoptionen erwartet.

Wesentlich konkreter im Hinblick auf Reorganisationsmöglichkeiten ist S. Csoka, der in seinem Teil das Bundesrechnungswesen darstellt, das in seiner heutigen Form auf einem Konzept des Jahres 1966 basiert. So meint er, dass der Bundesvoranschlag neu zu gliedern sei, um einer outputorientierten Betrachtung besser Rechnung tragen zu können. Die Gliederung soll nach Maßnahmen, Leistungen oder Leistungsgruppen, allenfalls unter Angabe von Leistungskennzahlen, erfolgen. Das würde den Bezug des Ressourceneinsatzes zur Ressourcenverwendung transparent machen. Weiters sieht er in einer obligatorischen Kosten- und Leistungsrechnung das geeignete Instrument, Maßnahmen des Budgets auf eine so detaillierte Ebene herunterzubrechen, wie dies zur Leistungssteuerung notwendig ist. Und schließlich sollte die Bestands- und Erfolgsrechnung in Richtung einer Periodenerfolgsrechnung ausgebaut werden.

M.C. Lödl befasst sich in seinem Beitrag ausführlich und kompetent – manchmal vielleicht zu sehr ins Detail gehend – mit dem EU-Haushalt. Er beschreibt nicht nur die Rechtsvorschriften und den komplizierten Budgetkreislauf, sein Beitrag gibt auch – angereichert durch zahlreiche (nur für scharfe Augen gut lesbare) Tabellen – einen detaillierten Einblick in die Struktur der Einnahmen und Ausgaben des EU-Budgets. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die Mitgliedstaaten und die sich daraus ergebenden Nettozahler(Nettoempfänger)-Positionen. Der einzige Wermutstropfen dieses Beitrags liegt darin, dass die Frage der EU-Erweiterung und die sich daraus für die mittelfristige Finanzplanung bzw. die Nettozahlerposition Österreichs ergebenden Probleme (Kosten, Reformfordernisse) ausgeklammert werden.

Ein zweiter Beitrag von E. Fleischmann gibt einen fundierten Überblick über den Staat im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Unter anderem präsentiert er sowohl die Ableitung vom administrativen Budgetdefizit zum öffentlichen Finanzierungssaldo, dem so genannten „Maastricht-Defizit“, als auch der öffentlichen Verschuldung und erläutert die vorzunehmenden Anpassungen. Diese Passagen seien jenen zur Lektüre empfohlen, die schon immer den Unterschied zwischen administrativem und Maastricht-Defizit wissen wollten.

Daran anschließend folgen drei Beiträge, die sich mit dem Haushaltswesen der nachgeordneten Gebietskörperschaften befassen. G. Smutny stellt das Haushaltswesen für die Länder dar. Er beschreibt die rechtlichen Grundlagen sowie die Budgetgrundsätze und weist auf eine Reihe von Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Budgetgestaltung und in die Finanzkontrolle der Länder hin. Besonders hervorgehoben wird die doppelte Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten in den Länderhaushalten einerseits durch die Verpflichtung, den innerösterreichischen Stabilitätspakt zu erfüllen, und andererseits besteht die Einschränkung, dass die Länder bei der Gestaltung ihrer Einnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen über den Finanzausgleich sehr stark vom Bund abhängig sind. Smutny sieht die Problematik durch eine Zunahme des Bundesanteils am gesamten Steuerertrag verschärft. In der Folge beschreibt er die hohe Abhängigkeit der Länder von Transferzahlungen des Bundes. Damit legt er die Grundproblematik der Länderhaushalte dar: das im internationalen Vergleich extrem geringe Ausmaß an finanzieller Autonomie der Länder. Der Autor verabsäumt es aber, entsprechende Reformoptionen zu skizzieren. Sie würden in einer Stärkung der Eigenverantwortung für die eigenen Einnahmen der Länder und damit des

teilweisen Abbaus des Verbundsystems liegen. Bereits 1992 hat beispielsweise der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen⁴ zur Stärkung der Steuerverantwortung der Länder eine teilweise Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Stamm- und Zuschlagsabgaben empfohlen.

Nicht nachvollziehbar ist die Begründung Smutnys, wonach der Charakter der „Maastricht-Überschüsse“ den Ländern eine Budgetkonsolidierung nahe legt, die „sich ... stärker auf ein ‚Maastricht-konformes‘ Verhalten konzentrieren“ (S. 239). Maastricht-Überschüsse sind – so Smutny – einer späteren Verwendung (z.B. für Investitionen) nicht zugänglich, weil „... ihre Heranziehung zur Finanzierung Maastricht-wirksamer Ausgaben das Maastricht-Ergebnis entsprechend verschlechtern würde“ (S. 239). Dieser nicht nachvollziehbaren Argumentation folgend haben die Länder im Rahmen ihrer Konsolidierung 2001 auf budgettechnische Maßnahmen (Wohnbauförderung,⁵ Entschuldungsmaßnahmen, Ausgliederungen) gesetzt, die aufgrund von noch zu erwartenden Entscheidungen von Eurostat das Erreichen des „Nulldefizits“ in Frage stellen könnten. Auch in Smutnys Beitrag fehlen Reformoptionen, die den Ländern einen Weg aus ihrer derzeitigen Budgetmisere weisen würden. Bundesstaatsreform, Stärkung der eigenen finanziellen Autonomie und Übergang zu outputorientierter Budgetierung wären Optionen, die auch in den Landtagen verstärkt diskutiert werden sollten.

W. Rader befasst sich mit der Praxis der Haushaltsplanung und -abwicklung in verschiedenen Städten Österreichs. Interessant an diesem Beitrag ist, dass zwar bei allen Vergleichsstädten die letzten Schritte des Budgetierungsprozesses sehr ähnlich sind, dass aber beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Standards und Zukunftsperspektiven im Vorfeld sowie in der Anwendung von Haushaltssteuerungsinstrumenten lie-

gen. Themen wie *New Public Management*, Globalbudgetierung, Produktbudgets mit Outputorientierung spielen daher in der Praxis des Haushaltswesens einiger Städte eine bedeutende Rolle. Zu erwähnen wäre das Flexibilisierungsprojekt in Linz, das zu einer tief gehenden Änderung des Budgetierungsprozesses führte, sowie das Projekt M.A.P. in Graz (Muster und Anleitungen für Piloten).

Mit dem Haushaltswesen der Gemeinden befasst sich der Beitrag von A. Riedl. Zunächst werden die Grundlagen allgemein erörtert, danach beschreibt er die Voranschlagserstellung am Beispiel einer niederösterreichischen Gemeinde. Eine Umrechnung der in Schilling präsentierten Tabellen in Euro wäre wünschenswert gewesen. Im ersten Teil werden die Budgetgrundsätze ausführlich dargestellt, sie stellen zum überwiegenden Teil eine Wiederholung dar, da sie – bezogen auf die Länder – bereits von Smutny beschrieben wurden. In den allgemeinen Grundlagen wird auch auf die VRV, die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, eingegangen. Mit keinem Wort wird erwähnt, dass die VRV einer umfassenden Adaptierung an die Konzepte eines modernen öffentlichen Managements bedarf, etwa dem Beispiel der Flexibilisierungsklausel des Bundeshaushaltsrechts folgend. Beim öffentlichen Haushaltswesen der nachgeordneten Gebietskörperschaften lässt sich somit – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ein Anpassungsbedarf der Rechtsvorschriften an ein modernes öffentliches Management feststellen. Die fehlenden Vorschläge für ein erneuertes Haushaltswesen von Ländern und Gemeinden⁶ sind ein Manko dieser drei Beiträge.

Schließlich folgt eine Einführung in das Haushaltswesen der österreichischen Sozialversicherung durch R. Gauss. Er beschreibt deren Organisationsformen und -merkmale, Einflussfaktoren, die den Umfang dieser Haushalte determinieren, und steckt die Schnitt-

stellen zum Bundesbudget ab. Er betont, dass es ihm dabei um ein Grundverständnis eines aktuellen Themenkomplexes geht. Das hat zur Folge, dass zwar aktuelle Themen angeschnitten werden, der Autor dabei aber letztlich sehr an der Oberfläche bleibt. Das gilt z.B. für die Frage Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung. Es wird nicht gezeigt, dass beide Finanzierungssysteme nicht demografieresistent sind, auch die Vor- und Nachteile werden nicht angesprochen. Die Zusammenlegung der Sozialversicherungsanstalten wird zwar als Thema angesprochen, aber das Pro und Kontra und die Lösungsansätze werden nicht aufgezeigt. Um nicht in die Verlegenheit zu kommen, dies auch für andere aktuelle Fragen wie z. B. die Reform der Pensionsversicherung tun zu müssen, hält er dort vorsichtshalber fest: „Es ist nicht Gegenstand dieses Beitrages, auf Reformoptionen für die österreichische Pensionsversicherung einzugehen.“ (S. 314) Warum eigentlich nicht? Auch für den Bereich der Krankenversicherung, der vor beträchtlichen Finanzierungsproblemen und demografischen Herausforderungen steht, werden lediglich einige Fragen in den Raum gestellt, denen keine Beantwortung durch konkrete Reformoptionen gegenübersteht.

Abschließend präsentiert der Herausgeber G. Steger Thesen für die Zukunft öffentlicher Haushalte. Er findet mit drei (!) Seiten das Auslangen. Steger formuliert seine Thesen vor allem vor dem Hintergrund begrenzter budgetärer Handlungsspielräume, die als gegeben hingenommen werden. Daraus leitet Steger u.a. ein größeres Koordinierungserfordernis in Haushaltsfragen, neue budgetäre Regeln, d.h. eine Verbindung von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung und die Einführung von Instrumenten aus dem Werkzeugkasten von *New Public Management* ab. Dem kann zugestimmt werden. Es kann auch der

These beiegepflichtet werden, dass der beschleunigte Wandel in den Rahmenbedingungen „Spuren“ in den Budgets hinterlässt, die zu Prioritätensetzungen zwingen. Aber warum müssen diese unter hohem Zeitdruck und „...vielfach gegen enorme Widerstände durchgesetzt werden...“? (S. 321) Welche Prioritätensetzungen sind gemeint? Steger bleibt die Antworten schuldig. Wer in erster Linie den (ausgeglichenen) Budgetsaldo vor Augen hat und aus den Budgetrestriktionen und der Alterung der Gesellschaft ableitet, dass die Budgetkonsolidierung noch lange die politische Tagesordnung prägen wird, der sieht keine Notwendigkeit für eine Diskussion über die Budgetstrukturen, auf die es letztlich ankommt, oder für die Entwicklung von Thesen zur zukünftigen Rolle des Staates und für die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen und Reformen. Da diese zentralen Fragestellungen ausgespart werden, sind die Thesen Stegers höchst unvollständig und stellen die größte Enttäuschung dieses Sammelbandes dar. Der Hinweis auf die eigentliche Zielsetzung des Buches, die Transparenz budgetärer Vorgänge und Fakten zu erhöhen, kann nicht als Ausrede akzeptiert werden. Im Hinblick auf die Frage, ob der Sammelband diese Zielsetzung erreicht hat, gibt sich Steger selbst die Antwort: „Dieses Buch ist ein bescheidener Beitrag dazu...“ (S. 322).

Als störend ist die Vielzahl der Schreibfehler anzusehen bzw. das andauernde Hin- und Herspringen zwischen alter und neuer – zum Teil falscher – Rechtschreibung. Der hohe Preis des Buches hätte eine sorgfältigere Redigierung erwarten lassen. Auch ein Stichwortverzeichnis wäre hilfreich gewesen.

Insgesamt kann die Lektüre des Sammelbandes nur jenen empfohlen werden, die sich Grundkenntnisse zum öffentlichen Haushaltswesen aneignen

wollen. LeserInnen, die an unterschiedlichen Positionen zum Thema, an einer Weiterentwicklung des Staates und seiner zukünftigen Rolle sowie an einer Reform des Haushaltswesens Interesse haben, finden dazu nur wenig.

Bruno Rossmann

Anmerkungen

¹ Für eine Kritik zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ siehe Rossmann, B., Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion – eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Oesterreichische Nationalbank, Berichte und Studien 2 (2001).

² Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998).

³ Vgl. dazu z.B.: Bauer, H., Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich, in: Rossmann, B. (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (=Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 6, Wien 2002); Bauer, H.; Rossmann, B., Wirtschafts- und finanzpolitische Reformpotenziale des Finanzausgleichs, in: Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, Finanzausgleich 2001 – das Handbuch für die Praxis (KDZ, Wien 2001).

⁴ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).

⁵ Eine abschlägige Eurostat-Entscheidung zum Verkauf der Wohnbauförderungsdarlehen durch das Land Niederösterreich liegt bereits vor. Vgl. dazu: Eurostat News Release 80 (3.7.2002).

⁶ Erste Vorstellungen für die Gemeinden wurden in einer Expertengruppe des Österreichischen Städtebundes bereits formuliert. Vgl. dazu: Bauer, H.; Maimier, A., Neues Steuern im Gemeindehaushalt. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Österreichischen Städtebundes (Wien 2002).

Neoliberalismus oder ,Vulgäroökonomie des Augenscheins‘

Rezension von: Alexander Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 3. überarb. Aufl., hrsg. v. Frank P. und Gerhard Maier-Rigaud, Metropolis-Verlag, Marburg 2001, 352 Seiten, € 29,80.

Bereits die Tatsache der Neuherausgabe einer Monographie dokumentiert, dass es sich um ein Werk mit anhaltender oder wieder entstandener Bedeutung für die Gegenwart handelt. Dies gilt insbesondere für ein Werk mit wirtschaftswissenschaftlichem Inhalt. Für das vorliegende, von Frank P. und Gerhard Maier-Rigaud neu herausgegebene Buch kommt zudem noch hinzu, dass auch die 1950 erschienene zweite Auflage von Alexander Rüstows „Versagen des Wirtschaftsliberalismus“ noch stark die Einschränkungen widerspiegelte, unter denen der Autor die erste Auflage im Istanbul Exil vor 1945 verfasst hatte. Die Herausgeber haben sich neben den üblichen editorischen Arbeiten nicht nur die Mühe gemacht, alle Zitate, die Rüstow zum Teil aus dem Gedächtnis, zum Teil aus unterschiedlichen Auflagen zitiert hat, zu überprüfen und zu vereinheitlichen, sie haben auch alle – bisweilen sehr umfangreichen – Zitate aus dem Französischen und Griechischen ins Deutsche übertragen. Darüber hinaus haben sie dem Text noch einen rund hundertseitigen Begleittext beigelegt, in dem sie die Aktualität des Rüstow'schen Werks für die Gegenwart unter dem programmatischen Titel „Das neoliberale Projekt“ herausarbeiten. Ein biographischer Abriss, ein Veröffentlichungsverzeichnis, ein Namens- und

ein Sachregister machen das Buch zu einem unverzichtbaren Bestandteil jeder wirtschaftswissenschaftlichen Bibliothek, dem man einen häufigen Zugriff nur wünschen kann.

Als Rüstow die bereits Ende der 1930er Jahre begonnene Monographie vorlegte, ging es ihm um wirtschaftswissenschaftliche Lehren aus der Geschichte, konkret um das „Experiment des Liberalismus“, das in den 1930er Jahren „als ein katastrophaler Fehlschlag empfunden wurde“ (S. 25). Mit großer Kenntnis der wirtschaftswissenschaftlichen Dogmengeschichte arbeitet Rüstow heraus, dass der Grundfehler des traditionellen Liberalismus des frühen 20. Jahrhunderts wie des wieder erstarkenden „Neo-Liberalismus“ der 1940er Jahre in der Annahme liegt, es wohne wirtschaftlichen Vorgängen eine Selbstorganisation, ein Automatismus, eine Harmonie inne, die jedoch im Laufe der Zeit – insbesondere durch staatliche Einflussnahmen – verschüttet wurden und deshalb nicht mehr ihre segensreiche und wohlfördernde Wirkung entfalten können. Rüstows These ist, dass sich hierin ein bis in die Antike zurückreichender metaphysischer Glaube offenbart. War es hier noch der „göttliche Logos, die Weltvernunft, die den gesamten Weltablauf, von den Bahnen der Gestirne droben bis herunter zu den Handlungen der Menschen, durchwaltet und lenkt und alles zu der großartigen Harmonie eines einzigen großen Kreislaufs zusammenstimmt“ (S. 28), so ist es heute der abstrakte Markt, dem zumindest mit Blick auf die wirtschaftlichen Kreisläufe die gleiche ordnende Kraft zuerkannt wird. Wirtschaftliche Harmonie – also Wachstum, Vollbeschäftigung, gerechte Partizipation am Sozialprodukt und allgemeiner Wohlstand – ist danach kein Zustand, der bewusst herbeigeführt werden muss, sondern der sich – lässt man den Marktkräfte nur freien Lauf – automatisch einstellt. Insofern ist nicht die

Aufforderung zum Tun, sondern zum Unterlassen das eigentliche Credo des Wirtschaftsliberalismus jeglicher Epoche. Diese Botschaft verfolgt Rüstow im 2. Kapitel unter der Überschrift „Wirtschaftstheologie“ durch die Werke „optimistischer“ Ökonomen wie Thünen, Say, Bastiat und Gossen (S. 63-74) genauso wie durch die „pessimistischer“ Ökonomen vom Schlage eines Malthus, Ricardo oder Marx (S. 75-78).

Im 3. Kapitel werden in fünf Abschnitten die Fehler des Wirtschaftsliberalismus herausgearbeitet: Passivismus (S. 82-85), Glückseligkeitsdusel (86-89), „Unbedingtheitsaberglaube“ (88f.), „Soziologieblindheit“ (90-98) und „Übersehen institutioneller Randbedingungen“ (99-112) heißen hier die für den Liberalismuskritiker bezeichnenden Überschriften.

Rüstows Ausführungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft sind hochaktuell, erscheinen die gegenwärtigen Forderungen nach „Befreiung der Marktkräfte“ als fernes Echo der bereits von ihm kritisierten Positionen. Es gibt derzeit kaum eine Partei, die nicht den Rückzug des Staates aus seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung zum Programm erhoben hat. Eine für eine derartige Forderung unverzichtbare vorausgehende Diskussion über die notwendigen Aufgaben eines Staates in einer entwickelten Volkswirtschaft hat es demgegenüber nie gegeben. Offensichtlich sind auch heute wieder jene Kreise tonangebend, die sich aus einem „Nachtwächterstaat“ die größten Vorteile versprechen: „Denn je schwächer der Staat war, je mehr er auf bloße Aufrechterhaltung bürgerlicher Ordnung und Sicherheit beschränkt wurde, desto weniger konnte er, wie man meinte, in Versuchung kommen, sich Übergriffe in die geheiligte Sphäre der freien Wirtschaft zu erlauben“ (S. 126). Damit wird auch heute wieder das Problem akut, dass der „kritische Punkt erreicht (wird), unterhalb dessen seine Kraft und Autorität

zur Aufrechterhaltung seiner Unabhängigkeit nicht mehr ausreicht“ (ebd.).

Rüstow plädierte für einen „dritten Weg“ zwischen Scylla und Charybdis, zwischen „historischem Liberalismus“ und „drohendem Kollektivismus“. Mit diesem Plädoyer wurde er bekanntlich zu einem der Väter der Sozialen Marktwirtschaft, um dessen „Erneuerung“ gegenwärtig Parteien wie Unternehmer bemüht sind. Rüstows aktueller Beitrag zu dieser Debatte ist seine Erkenntnis, dass „die maßlose Überschätzung und Überbewertung der Wirtschaft eines der Krankheitssymptome des 19. Jahrhunderts und eines der Fehler des alten Liberalismus darstellt.“ Dieser Satz macht deutlich, dass viele derjenigen, die heute die Soziale Marktwirtschaft reformieren und erneuern wollen, nichts von deren Sinn verstanden haben. Sie kennen und thematisieren nur einseitig die Grenzen und das Versagen des Staates, ohne Vorstellungen von den Grenzen und dem Versagen des Marktes zu haben.

Dies wird auch in der dem Rüstow'schen Text folgenden Abhandlung der Herausgeber deutlich. Sie kritisieren zu Recht einen wieder vorherrschenden „blinde(n) Glaube(n) an die umfassende Problemlösungskompetenz von Märkten“ (S. 204). Diese unreflektierte, aber wirkmächtige Hintergrundannahme prädisponiert die Ergebnisse des „freien“ Forschungsprozesses der Ökonomik: Kaum eine andere wissenschaftliche Disziplin findet derart abgeschottet nur noch innerhalb von Modellwelten statt, was allerdings verständlich ist: Modellwelten sind bestens dafür geeignet, „die Wirtschaft als ein sich selbst stabilisierendes System zu begreifen und somit Laisser-Faire zu rechtfertigen“ (S. 232). Dieser Blickwinkel verleitet dann dazu, die (unvollkommene) Realität der (vollkommenen) Modellwelt anpassen zu wollen, also die Bedingungen des Modells herstellen zu wollen: „Ökonomen und Politologen, die

sich durch schlichte Modelle blenden lassen und ihr Erkenntnisobjekt statisch deformieren, geben nur Antworten für politische Optimierungen in einer fiktiven Gleichgewichtswelt“ (S. 250). In dem Zusammenhang taucht alles das wieder auf, was bereits Rüstow unter Stichwörtern wie „Soziologieblindheit“, „Übersehene institutionelle Rahmenbedingungen“ und „Unbedingtheitsaberglaube“ diskutiert und kritisiert hat.

Damit scheint sich die Geschichte im Kreis zu drehen. Nach Phasen erfolgreicher staatlicher Regulation und prosperierender Wirtschaft, die freilich auch nicht in eine allgemeine Harmonie geführt haben, erstarken solche Kräfte, die in einer Selbstregulation die beste aller Welten vermuten, ohne jedoch kla-

re Vorstellungen von dieser zu vermitteln. Der Markt wird nicht mehr als Mittel verstanden, sondern als ein Ziel an sich. Allen, die diese Strategie verfolgen, sei das nun in einer vorzüglichen Edition vorliegende Werk Rüstows als Pflichtlektüre empfohlen. „Es ist an der Zeit“, hatte dieser festgehalten, „die Wirtschaft trotz ihrer selbstverständlichen Unentbehrlichkeit, wieder in die ihr gebührende untergeordnete und dienende Stellung zurückzuverweisen (...)“ (S. 142). Gerade in Zeiten, deren vorherrschendes Merkmal in der Globalisierung nationaler Märkte gesehen wird, ist dieser Satz aktueller denn je: Er beschreibt die Aufgabe des 21. Jahrhunderts.

Norbert Reuter

Institutionenökonomik und Kritischer Rationalismus

Rezension von: Thomas Schaffer,
Institution und Erkenntnis. Eine
Analyse im Lichte der Popperschen
Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie,
Duncker & Humblot, Berlin 2001,
344 Seiten, € 74.

Thomas Schaffer geht der Frage nach, inwieweit Institutionen mit dem ökonomischen Handlungsmodell zu erklären sind. Als besonders fruchtbar scheint die Auseinandersetzung mit seinem Forschungsansatz deshalb, weil erstens damit auch der Erklärungsgehalt der Neuen Institutionenökonomik betroffen scheint und zweitens eine erkenntnistheoretisch-methodologische Hinterfragung des Ansatzes neue Perspektiven eröffnen könnte.

Der Autor legt in einem Teil A dar, dass der Institutionenbegriff seit den Anfängen der Nationalökonomie zwar keine unbekannte Größe war, aber durch den Bedeutungszuwachs des neoklassischen Paradigmas in den Hintergrund geriet. Erst die Wiederentdeckung des Artikels „The Nature of the Firm“ von R. H. Coase von 1937 und die explizite Einbeziehung soziologischer Erkenntnisse sowie psychologischer Hypothesen führten zur Entwicklung des Paradigmas „Neue Institutionenökonomik“. Es gelingt dem Autor, einen umfassenden Überblick über die Arten und deren Wirkungen zu geben.

Teil B beschäftigt sich mit dem zweiten großen Bereich der Arbeit – der Erkenntnis(theorie) nach Popper. Der von ihm vertretene „kritische Rationalismus“ war insofern bahnbrechend, als er die Unmöglichkeit der Verifikation von Theorien durch empirische Beobach-

tungen postulierte und stattdessen vielmehr die Falsifikation von Hypothesen vertrat. Eine Theorie bzw. Teile derselben gelten demnach solange als brauchbar, wie nicht deren Hypothesen als widerlegt anzusehen sind. Als Konsequenz kann eine Theorie nicht im endgültigen Sinne wahr sein; damit ist Wissenschaft nichts Endgültiges, sondern ein evolutionärer Prozess der Annäherung an Wahrheit. Sämtliche Voraussetzungen einer Theorie werden in einer kleinen Anzahl von Axiomen vorangestellt. Deren empirische Überprüfung gelingt durch die Ableitung von Sätzen geringerer Allgemeinheit, die ihrerseits sämtlich widerspruchsfrei und unabhängig sein müssen. Nach Popper muss zudem scharf zwischen dem Zustandekommen eines Einfalls (Erkenntnispsychologie) und der Methodologie seiner logischen Diskussion unterschieden werden. Die Aufgabe der Erkenntnistheorie ist lediglich die systematische Überprüfung des Erkenntnisvorganges. Geleugnet wird nicht die Tatsache der Erfahrung.

Auf der Grundlage der Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln setzt sich Schaffer in Teil C mit der Kritik am ökonomischen Handlungsmodell in Form des homo oeconomicus auseinander. Durch eine methodologische Einordnung des Rationalitätsprinzips und durch die Verbindung desselben mit der von Popper propagierten Methode der Situationsanalyse können Missverständnisse um die Annahme des rationalen Handelns aufgeklärt werden. Nach Meinung des Autors baut die Neue Institutionenökonomik auf den Grundannahmen der Neoklassik auf, fasst aber den Restriktionsraum enger; insofern als dass sie explizit Institutionen und begrenzte Rationalität in die Analyse einbezieht. Entscheidend für das ökonomische Verhaltensmodell ist, dass Verhaltensänderungen nicht mit veränderten Präferenzen, welche empirisch schwer testbar sind, sondern mit der Verände-

rung der Restriktionen erklärt werden. Individuen reagieren deshalb auf Veränderungen der Restriktionen systematisch, da ihnen rationales Verhalten unterstellt wird; dadurch werden Handlungsprognosen erst möglich. Indem Restriktionen und Präferenzen in einer bestimmten Situation genau analysiert werden, kann für Dritte die Entscheidung nachvollziehbar und damit empirisch zugänglich sein.

Damit ist aber auch klar, worauf die Kritik hinsichtlich des Einbezuges von psychologischen Erkenntnissen zielt. Werden diese nicht situationsspezifisch angewandt und darüber hinaus nicht systematisch in die Analyse einbezogen, so spricht man von ad-hoc-Hypothesen. Diese führen nicht zu einem erhöhten Erklärungsgehalt, da sie in allgemeiner Form nicht überprüfbar sind. Viele der vorgebrachten Kritiken können nach Schaffer dann entkräftet werden, wenn man das Rationalitätsprinzip nicht als Definition mit tautologischem Charakter versteht, noch als wertendes Handlungsprinzip oder als a priori geltendes Prinzip, sondern als eine empirische Vermutung. Damit dürfte klar sein, dass das Rationalitätsprinzip nicht universal und damit falsch ist, aber dennoch laut Schaffer am ehesten einen Erkenntnisfortschritt verspricht. Zusammen mit der Erkenntnis, dass das Rationalitätsprinzip relativ zu sehen ist und damit der subjektive (und unvollständige) Informationsstand zur falschen Bewertung einer Handlung, aber rationalen Handlungsweise führen kann, gelingt Schaffer ein umfassender Überblick über ein sehr kontrovers diskutiertes Thema.

Teil D ist der Analyse von Institutionen und rationalem Handeln gewidmet. Nach den vorherigen Erläuterungen entpuppt sich dieser Problemaufriss als eine Auseinandersetzung zwischen dem Modell des homo oeconomicus und dem des homo sociologus, da die Soziologie die Domäne des gesellschaftlichen Umfeld-

des, also auch der Institutionen für sich beansprucht(e). Den Akteuren wird in der Soziologie eine bestimmte soziale Rolle zugewiesen, die sich aus dem sozialen Umfeld erklärt. Sozialisierung bedeutet laut Schaffer die Ausrichtung an Normen, durch deren Erlernen unabhängige Handlungsmotive abgeleitet werden können. Widersprüche in der empirischen Überprüfung ergeben sich rein logisch bei Rollenkonflikten und bei normwidrigem Verhalten. Unter bestimmten Annahmen lässt sich der homo sociologus aus dem homo oeconomicus ableiten, daher besitzt der homo oeconomicus einen größeren Anwendungsbereich. So kann es bei beschränkter Information und beschränkter Ressourcen für ein Individuum rational sein, sich an Institutionen zu halten, d.h. Normen zu befolgen. Die Neue Institutionenökonomik wäre laut Schaffer die Verknüpfung beider Modelle aus individualistischer Perspektive. Wie aber kann nun in einem „Urzustand“, d.h. in einem institutionenleeren Raum, kooperatives Verhalten entstehen, wenn keine Sanktionspotenziale vorhanden sind und die Individuen sich rational verhalten? Dieses sogenannte Paradoxon der Nicht-Regel-Befolgung ist der Kernpunkt Schaffers Argumentation.

Laut Schaffer sind bisherige Erklärungsansätze ungeeignet, dieses Problem methodologisch adäquat zu lösen. Teil E setzt sich mit alternativen Konzepten zur Berücksichtigung rein kooperativen Verhaltens, hier als Altruismus und Moral gefasst, auseinander.

Erstens wurden altruistische Motive in die Präferenz- oder Nutzenfunktion integriert, um rein kooperatives Verhalten zu erklären. Solange keine Aussage darüber gemacht werden kann, welche Präferenzen in welcher Situation angemessen sind, ist dem Autor zuzustimmen, wenn er diese Ansätze einer ad-hoc-Erklärung gleichsetzt und damit ablehnt.

Zweitens wäre auf die Internalisierungshypothese innerhalb des Modells

des homo sociologus zu verweisen. So können Normen und Rollenvorschriften zu einem Teil der Persönlichkeit werden. Z.B. könnte gemäß der Theorie der kognitiven Dissonanz von psychischen Kosten gesprochen werden, die bei einer Zuwiderhandlung von inneren Normen entstehen, wenn moralisches Verhalten unterlassen wird. So kann altruistisches Verhalten in bestehenden Gesellschaften in Abwesenheit von Sanktionspotenzialen erklärt werden, ohne dass ad-hoc-Hypothesen herangezogen werden müssten.

Ein institutionenleerer Raum kann dennoch nicht erklärt werden. In diesem Zusammenhang verweist Schaffer auf die Schwierigkeit, diese Erkenntnisse empirisch zu untermauern. Mit Recht weist er darauf hin, dass insbesondere Schwierigkeiten bestehen, von inneren Einstellungen auf Handlungen der Individuen zu schließen. Indem der Autor jedoch nur auf eine Messmethode eingeht, die wenn auch renommiert, so doch älteren Datums ist, begibt er sich der Möglichkeit, Fortschritte in Messmethoden und Erklärungszusammenhängen anzuerkennen. Der Leser kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in einer ansonsten fast durchgängig gut untermauerten Arbeit an entscheidender Stelle ein ganzer Forschungszweig wegdefiniert werden soll. Entscheidend deswegen, weil ohne die Möglichkeit, psychologische Erkenntnisse heranzuziehen, die evolutionäre Forschungsrichtung, die Schaffer in einem nächsten Teil entwickelt, hohen Erklärungsgehalt für Institutionen impliziert und vor allem auch den institutionenleeren Raum umfasst. Nichtsdestoweniger sind psychologische Erkenntnisse mit Vorsicht in das ökonomische Handlungsmodell zu integrieren. Werden soziale Phänomene als das Ergebnis innerer Beweggründe interpretiert, hieße dies, dass Handlungsintention und Handlungsergebnis immer übereinstimmen. Da aber in den Sozialwissenschaften

gerade auch nicht-intendiertes Verhalten untersucht werden soll, würden keine erklärungsbedürftigen Probleme übrig bleiben. Weiterhin wendet Schaffer ein, dass nicht das tatsächliche Verhalten von Individuen, sondern das Verhalten von Gruppen relevant sei. Hier ist anzumerken, dass eine Ableitung typischer Verhaltensweisen aus psychologischen Erkenntnissen zu besseren Prognosen von Gruppenverhalten führte. Dem oben genannten individualistischen Problemfeld innerer Beweggründe setzt man sich nicht aus. Schaffer ist zuzustimmen, dass daher individualpsychologische Erkenntnisse mit dem ökonomischen Handlungsmodell unvereinbar sind, hingegen sozialpsychologische Erkenntnisse herangezogen werden können.

In Teil F seiner Arbeit entwickelt Schaffer einen evolutorischen Ansatz, um zu einer methodologisch einwandfreien Erklärung von Institutionen zu kommen. Die vorherige Kritik an Schaffers Ausführungen hat gezeigt, dass bis auf die Erklärung altruistischen Verhaltens im institutionenleeren Raum methodologische Probleme nur eingeschränkt vorhanden sind. In Anlehnung an Hume geht Schaffer davon aus, dass aufgrund evolutorischer Prozesse rationales Verhalten im Menschen grundsätzlich vorhanden ist. Allein durch das Bedürfnis, sich in seiner Umwelt zurechtzufinden, kann das Zusammenspiel von rationalem Handeln und Institutionen erklärt werden. Postuliert wird ein dem Menschen angeborenes Schema, nach Regelmäßigkeiten zu suchen. Indem Erwartungen bzw. Hypothesen und somit auch Prognosen gebildet werden, verhalten wir uns rational. Damit entsteht eine Institution nicht durch Wiederholung, sondern durch die gebildete Erwartung an sie. Laut Schaffer lernen wir nicht durch Wiederholung, sondern durch Erkenntnis, eben dadurch, dass bestimmte Hypothesen (Institutionen) falsch sind. Der Emergenz einer Institution geht immer

eine menschliche Handlungsinnovation voraus, d.h. allerdings nicht, dass sie immer das bewusste oder gewollte Ergebnis einer Handlung ist, sondern auch die nicht-intendierte Folge einer solchen sein kann. Auftretende Ineffizienzen von Institutionen lassen sich mit der möglichen, aber nicht sofortigen Falsifikation von Hypothesen erklären. Das Sanktionspotenzial von Institutionen wird bei Schaffer über eine Erwartungskomponente hergeleitet. Indem Individuen Prognosen über das Verhalten anderer Individuen in Bezug auf eine Institution abgeben, setzen sie sich der Verifikation oder Falsifikation ihrer Erwartungen aus. Je bewährter Prognosen sind, desto höher ist das Sanktionspotenzial der betrachteten Institution. Je bewährter eine Theorie erscheint, desto schwieriger wird der institutionelle Wandel.

Schaffers Arbeit vermittelt klare Einblicke in die Philosophie des kritischen Rationalismus und macht ihn direkt nutzbar für die Analyse von Institutionen. Kritisch anzumerken ist die merkwürdig vorurteilsbehaftete Auseinandersetzung mit psychologischen Ansätzen in Teil E der Arbeit. Die Entwicklung eines alternativen evolutionären Ansatzes von Institutionen lässt gerade auch im Vergleich zu Norths Theorie des institutionellen Wandels fruchtbare Einsichten vermuten. Schlussendlich wird die Forschungsrichtung der Neuen Institutionenökonomik als Verbindung von Sozialpsychologie und Ökonomie verstanden. Damit öffnet sich der Blick für eine Integration von Erkenntnissen anderer Forschungszweige bei gleichzeitiger Beachtung methodologischer Stringenz.

Florian Deising

Neue Entwicklungen in der soziologischen Theorie

Rezension von: Andreas Balog, *Neue Entwicklungen in der soziologischen Theorie. Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Verständnis der Grundprobleme*, Lucius & Lucius, Stuttgart 2001, 386 Seiten, € 20,50.

Dieses Buch diskutiert in dreizehn Kapiteln unterschiedliche Ansätze soziologischer Theorien. Der Bogen ist breit gespannt. Er beginnt – anders als der Titel vielleicht nahe legen könnte – bei den historischen Anfängen, geht auf deren Differenzierungen in unterschiedliche Paradigmen ein und behandelt daran anschließend auch neuere theoretische Konzepte aus der britischen und US-amerikanischen Soziologie, die im deutschen Sprachraum bislang nur wenig Aufmerksamkeit finden. Schon dadurch hebt sich die Arbeit von Andreas Balog wohlthuend von den in Österreich und Deutschland gängigen Überblicksdarstellungen zur soziologischen Theorie ab.

Das Buch bietet aber mehr als nur Zugänge zu einigen hierorts weitgehend unbekannten Theorie-Konzepten. Die unterschiedlichen Konzepte werden auch systematisch unter zwei Gesichtspunkten diskutiert, die der Autor in der Absicht an diese heranträgt, ordnende Maßstäbe gegenüber dem scheinbaren Chaos von heterogenen theoretischen Ansätzen in der Soziologie anzubieten. Der erste Gesichtspunkt bezieht sich auf die Geschichte der soziologischen Theorie, der zweite auf mögliche Ansprüche darauf, was soziologische Theorien zu leisten hätten. Im Folgenden konzentriere ich mich darauf, Balogs Buch gemäß diesen beiden Gesichtspunkten zu erschließen.

Erstens unternimmt Balog den Versuch, eine immanente Entwicklungslogik für den historischen Prozess der soziologischen Theoriebildung zu rekonstruieren und auf diesem Weg einen neuartigen Einblick in die Geschichte des theoretischen Denkens in der Soziologie zu vermitteln.

Ausgangspunkt bilden die klassischen Konzepte von Emile Durkheim und Max Weber. Dabei begründet Weber bekanntlich die soziologische Tradition, Kollektivphänomene und Wirkungen von sozialen Institutionen auf der Grundlage einer Rekonstruktion von sozialen Handlungen zu identifizieren. Während Durkheim umgekehrt für die Tradition steht, Handlungen in erster Linie unter dem Aspekt in Blick zu nehmen, insofern sich in ihnen kollektive Prozesse der sozialen Integration und der Arbeitsteilung realisieren.

Es folgt die Darstellung des Versuchs von Talcott Parsons, diese beiden Theorie-Traditionen in eine Synthese zusammenzuführen, indem auf der einen Seite ein umfassender Bezugsrahmen von Grundbegriffen zur Erklärung von Handlungen entwickelt wird. Andererseits ist allerdings das systematische Theorie-Konzept von Parsons zugleich darauf gerichtet, die ursprüngliche soziologische Frage nach der Möglichkeit von sozialer Ordnung und nach der normativen Integration von Gesellschaften zu beantworten.

In weiteren Kapiteln behandelt Balog Ansätze, die sich kritisch an der Grundidee von Parsons reiben, soziale Systeme seien in ihrem Bestand und ihrer Entwicklung in erster Linie normativ bestimmt. Diskutiert werden Herbert Blumer und Harold Garfinkel als Vertreter des Interaktionismus und der Ethnomethodologie, Randall Collins für den konflikttheoretischen Ansatz, die *Rational-Choice*-Theorien und die „Praxeologie“ von Pierre Bourdieu. Gemeinsam haben diese Theorien, so Balog, dass sie an Stelle der normativen Orientierungen,

die für Parsons den zentralen Mechanismus für soziale Ordnung bilden, andere soziale Mechanismen betonen, die für die Prozesse der gesellschaftlichen Reproduktion bestimmend seien.

In den daran anschließenden Abschnitten werden nun Theorien vorgestellt, an denen eine neue Entwicklung im soziologischen Theoretisieren sichtbar werden soll: Anthony Giddens, Margaret Archer, Jeffrey Alexander und andere Vertreter des Neofunktionalismus, Jon Elster, Sheldon Stryker, Tom Burns und Helena Flam, sowie Nicos Mouzelis. Diese Soziologinnen und Soziologen versuchen einerseits – analog zu Parsons –, ihr theoretisches Denken auf der Grundlage von begrifflichen Bezugsrahmen für die Beschreibung und Erklärung von sozialen Phänomenen zu entfalten. Andererseits, so Balog, haben sie sich davon gelöst, mit ihren begrifflichen Konzepten zugleich auch die Frage nach der Möglichkeit von sozialer Ordnung beantworten zu wollen. Darin zeige sich ein Hinweis für eine allgemeine Tendenz in der Entwicklung von soziologischer Theorie: Nicht nur der normative Determinismus des Funktionalismus in der Tradition von Parsons, sondern auch andere Formen von sozialen Determinismen würden im theoretischen Denken der Soziologie zunehmend an Bedeutung verlieren.

Um diesen ersten Gesichtspunkt des Buches, jenen der Entwicklung soziologischer Theorie, zusammenzufassen: Balog gelingt es durch die Auswahl der Theorien, die er behandelt, und durch die Fragestellungen, die er bei der Diskussion jedes Ansatzes an diesen heranträgt, eine neue Sichtweise auf einen sinnhaften Zusammenhang in der historischen Entwicklung des soziologischen Denkens herzustellen.

Er geht davon aus (S. 12ff.), dass Theorien grundsätzlich vor der Aufgabe stehen, (1) begriffliche Mittel zur Beschreibung von sozialen Phänomenen und Sachverhalten bereitzustellen, (2)

soziologische Erklärungen dieser Phänomene und Sachverhalte leisten wollen und (3) in irgendeiner Form eine Antwort auf die Frage nach der sozialen Ordnung zu geben versuchen. Diese drei Aspekte bilden den einheitlichen Raster, in dem Balog die einzelnen Ansätze darstellt, und zugleich den Maßstab, an dem er sie kritisch kommentiert. Das Ergebnis seiner Sichtung im Schlusskapitel des Buches ergibt, dass nach der anfänglichen Begründung von zwei unterschiedlichen Denktraditionen mit Durkheim und Weber es mit Parsons insofern zu einer Verengung des Denkens gekommen sei, als dieser die Aufgabe der begrifflichen Konzeptualisierung von sozialen Phänomenen und deren Erklärung (Aufgabe 1 und 2) dem Versuch unterordnete, die Frage nach der sozialen Integration (Aufgabe 3) zu beantworten. Erst in der Nachfolge von Parsons und in kritischer Abgrenzung zu ihm sei es schrittweise zu einer Entflechtung zwischen dem Entwurf von deskriptiven und analytischen Begrifflichkeiten auf der einen Seite und von Annahmen kausaler und funktionaler Art über die Form der gesellschaftlichen Integration auf der anderen Seite gekommen. Balog sieht in dieser neuen Entwicklung einen Fortschritt. Die verschiedenen Ansätze seien in einem hohen Maß miteinander vergleichbar, könnten sich wechselseitig in produktiver Weise befruchten, weil sie nicht mehr durch theoretische oder weltanschauliche Grundannahmen voneinander getrennt sind.

Zweitens bietet das Buch neben der These zur historischen Entwicklungslogik von Theorien noch einen weiteren Gesichtspunkt zur Strukturierung der unübersichtlichen soziologischen Theorie-Landschaft. Für Balog gibt es eine stillschweigende, aber gewissermaßen sachlogisch begründete Übereinkunft in der Soziologie darüber, dass der Gegenstandsbereich nur zu erfassen ist, wenn soziale Phänomene und Sachver-

halte als Handlungszusammenhänge analysiert werden. Das bedeutet einerseits, dass jede soziologische Erklärung auf die Intentionen und Motive der Akteure Bezug nehmen muss. Für Balog ist es in diesem Zusammenhang unzulässig, nur bestimmte Motive – etwa jenes der Nutzenorientierung oder bestimmte moralische Überzeugungen – gelten zu lassen. Wird die Pluralität von möglichen Motiven beschränkt, dann entstehen notwendig Determinismen in irgendeiner Form. Andererseits sind aus einer soziologischen Perspektive die subjektiv-intentionalen Aspekte des Handelns aber auch in ihren objektiven Kontexten zu erfassen. Jedes Handeln vollzieht sich unter Voraussetzungen, die den Handelnden nicht verfügbar sind, weil bestimmte Ressourcen nicht zugänglich sind, bestimmte Ziele nicht denkbar erscheinen und bestimmte Ergebnisse unerreichbar bleiben. In diesem Sinn stellen sich für Balog soziale Phänomene als Handlungszusammenhänge dar, in denen sich Bedingungen der Verfügbarkeit und Bedingungen der Nicht-Verfügbarkeit vereinen. Theorien, die diese Phänomene zu beschreiben und zu erklären suchen, müssen die subjektiven und objektiven Aspekte des Handelns berücksichtigen, also Handlungsprozesse aus der Innenperspektive von AkteurInnen ebenso wie aus der Außenperspektive, das heißt den strukturellen Kontexten, die hinter dem Rücken der Agierenden wirken, analysieren.

Wenn wir nun mit Balog diesen theoretischen Anspruch an die soziologischen Theorieansätze herantragen, dann zeigt sich auch hier eine allgemeine Tendenz: Neuere Ansätze würden in der einen oder anderen Form die Bedeutung anerkennen, auch die subjektiven Handlungsperspektiven der Akteure als konstitutiv für die Hervorbringung von sozialen Phänomenen zu reflektieren.

Diese Schlussfolgerung des Autors gewinnt ihre Evidenz allerdings nur auf

der Grundlage der vorweg vorgenommenen Auswahl von theoretischen Ansätzen. Die in der deutschsprachigen Soziologie dominante Systemtheorie Niklas Luhmanns wird etwa der Anforderung, soziale Phänomene als Handlungszusammenhänge zu konzeptualisieren, nicht gerecht, weil sie Handlungen nur unter dem Aspekt von Kommunikation Beachtung schenkt (vgl. 345ff). Offensichtlich ist das der Grund, warum die Systemtheorie nicht in einem eigenen Abschnitt, sondern nur im Schlusskapitel mit einem kritischen Kommentar behandelt wird. Die Lesenden können für sich beurteilen, ob das gegen die These des Autors spricht oder ob – in Anerkennung dieser These – zu Recht auf die systematische Darstellung des Systems von Luhmann verzichtet wurde.

Für SozialwissenschaftlerInnen, die sich für soziologische Theorien unter dem Gesichtspunkt interessieren, inwieweit diese hilfreich sind, empirische Fragestellungen zu beantworten, bietet die Perspektive von Balog jedenfalls eine sinnvolle Struktur an. In der praktischen Forschung sind vor allem jene Theoriekonzepte fruchtbar, die den Handlungsperspektiven von Akteuren einen relevanten Stellenwert für das Zustandekommen von sozialer Realität einräumen. Das bedeutet noch nicht, in der Beurteilung jedes einzelnen theoretischen Ansatzes mit der Einschätzung des Autors übereinstimmen zu müssen, wie und ob der jeweilige Ansatz in ausreichendem Maß die Intentionalität der Handelnden reflektiert.

Was für den praktischen Zugang zu Balogs Buch wichtig ist: Jeder Abschnitt, der einen oder mehrere eng verwandte theoretische Konzepte behandelt, kann gut für sich gelesen werden. Es ist aber empfehlenswert, das abschließende Kapitel des Buches (S. 337ff.) vor dem Studium der einzelnen theoretischen Ansätze zu lesen, weil dann die theoretische und strukturierende Perspektive des Autors gegenüber diesen Ansätzen

mitgedacht werden kann. Die Darstellung der unterschiedlichen Theorien konzentriert sich jeweils auf die oben genannten drei Aufgaben, die aus der Sicht des Autors für jede soziologische Theorie gelten müssen, die sich als Konzeption darüber versteht, wie soziologisches Wissen in einem umfassenden Sinn strukturiert sein sollte.

Der übergreifende Kontext, in den Balog die Diskussion der verschiedenen Ansätze stellt, hat natürlich Auswirkungen. Er bestimmt die Perspektive, unter der jeder Ansatz in den Blick kommt, und verengt sie manchmal auch. Die Entwicklung der verschiedenen Theorien erscheint als Prozess, der seine Impulse ausschließlich durch den Dialog oder die kritische Auseinandersetzung *innerhalb* der Welt der Theorien und der Welt des soziologischen Denkens erhält. So wird beispielsweise der Symbolische Interaktionismus, dessen historische Anfänge und dessen Ausdifferenzierung im engen Zusammenhang mit Problemen der empirischen Sozialforschung stehen, nur unter dem Gesichtspunkt betrachtet, eine kritische Alternative zu Parsons zu sein. Oder um ein anderes Beispiel zu erwähnen: Es trifft zu, dass Bourdieu in seinen empirischen und theoretischen Arbeiten immer wieder Prozesse der Akkumulation von unterschiedlichen Kapitalformen in sozialen Feldern nachgegangen ist. Ich wür-

de aus diesem Umstand, einem bestimmten Forschungsinteresse, aber nicht darauf schließen, dass Bourdieu auf theoretisch-konzeptioneller Ebene diesbezüglich ein universalistisches und deterministisches Handlungsmotiv im Kopf hatte, wie das Balog unterstellt (S. 198).

Das Buch erfordert einiges Vorwissen auf dem Gebiet der soziologischen Theorie. Deshalb eignet es sich vielleicht weniger dafür, einen ersten Zugang zu den unterschiedlichen theoretischen Paradigmen zu finden. Es kommt aber in ausgezeichneter Weise jenen SozialwissenschaftlerInnen entgegen, die sich innerhalb und zwischen diesen Paradigmen zu orientieren suchen. Besondere Beachtung verdient aus meiner Sicht, dass Balog in seiner theorievergleichenden Perspektive hartnäckig an den forschungspraktischen Zwecken des theoretischen Denkens festhält: Theorien sollten mit ihren Begriffen und Konzepten nicht nur der Geschlossenheit und Eloquenz des eigenen Systems dienen, sondern sich vor allem darauf konzentrieren, eine soziale Realität außerhalb ihrer Begriffe zu erfassen und offen dafür sein, dass über die Gültigkeit von möglichen kausalen oder funktionalen Beziehungen vielfach nur die empirische Analyse Auskunft geben kann.

Meinrad Ziegler

Gerechtigkeit!?

Rezension von: Peter Koller (Hrsg.),
Gerechtigkeit im politischen Diskurs
der Gegenwart, Passagen Verlag, Wien
2001, 332 Seiten, € 41.

Gerechtigkeit ist, seit sich die Menschen Gedanken über sie machen, ein ebenso unwiderstehliches wie umstrittenes Ideal. Nicht nur gilt sie als ein oberstes Gebot des zwischenmenschlichen Handelns und als eine kardinale Tugend, sondern sie spielt auch im politischen Denken als Bewertungsmaßstab sozialer Verhältnisse eine zentrale Rolle. Wie der Begriff der Gerechtigkeit jedoch zu deuten und zu präzisieren ist, darüber hat es seit jeher große Meinungsverschiedenheiten gegeben. Da dieser Begriff ja nicht in erster Linie, so der Herausgeber in seinem Vorwort, zur Beschreibung der Realität dient, sondern auf deren Gestaltung und Veränderung zielt, ist es nicht verwunderlich, dass er selber zum Spielball des sozialen Interessenstreits wird. In vielen Fällen ist es auch gar nicht einfach zu entscheiden, wie eine gerechte, d.h. aus unparteiischer Sicht ausgewogene Regelung sozialer Interessenkonflikte aussehen könnte, weil die hierzu erforderlichen empirischen Kenntnisse fehlen oder weil es um Wertungsfragen geht, die hochgradig unsicher oder umstritten sind.

Der vorliegende Band, der die Ergebnisse eines von der Österreichischen Forschungsgemeinschaft im Oktober 2000 veranstalteten Symposiums enthält, ist ein Versuch, zum gegenwärtigen Diskurs um Gerechtigkeit aus der Sicht einiger dazu berufener Wissenschaftsdisziplinen einen bescheidenen Beitrag zu leisten. Dabei versteht es sich von selbst, dass den Wissenschaf-

ten und ihren Vertretern im Rahmen dieses Diskurses weder irgendeine Autorität noch eine bevorzugte Stellung zukommt. Fragen der Gerechtigkeit sind moralisch-politische Fragen, bei deren Erörterung alle möglicherweise betroffenen Personen eine Stimme haben und die daher der öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung unterliegen. Für eine aufgeklärte, nämlich sachlich informierte und theoretisch reflektierte Meinungsbildung können die Wissenschaften jedoch wertvolle Dienst leisten, und zwar in mehreren Hinsichten: zum einen, indem sie die dafür erforderlichen Sachinformationen bereitstellen; zum anderen, indem sie die zur Debatte stehenden Konzepte, Argumente und Regelungsentwürfe auf ihre logische Stichhaltigkeit und inhaltliche Plausibilität hin untersuchen sowie indem sie auch selber konstruktive Vorstellungen für eine gerechte Lösung anstehender sozialer Streitfragen entwickeln.

Die in diesem Band enthaltenen Beiträge beleuchten verschiedene Aspekte und Facetten der Gerechtigkeit – ihr Begriffsverständnis, ihre Deutungen und Vorstellungen, ihre Begründung, ihre Anwendung und ihre empirische Erforschung – aus dem Blickwinkel verschiedener Disziplinen, nämlich der Philosophie, der Soziologie und der Ökonomie. Dieser Umstand bedingt sowohl eine erhebliche Vielfalt wie auch eine gewisse Heterogenität der Themen und Sichtweisen, mithin einen Vorteil und einen Nachteil zugleich, worauf der Herausgeber zu Recht hinweist. Trotz dieser Vielfalt können daher die Beiträge das weite und unübersichtliche Terrain der Gerechtigkeit keineswegs flächendeckend erfassen, sondern nur Schlaglichter auf einige bemerkenswerte Problemfelder werfen. Der Band kann darum zwar sicher nicht beanspruchen, die Thematik auch nur annähernd umfassend zu behandeln, aber er erhebt sehr wohl den Anspruch, eine gute Auswahl von informativen, interessanten

und zum Weiterdenken anregenden Überlegungen sowohl über alte als auch aktuelle Probleme der Gerechtigkeit zu bieten.

Der erste Teil, „Philosophische Grundlagen“, ist den allgemeinsten, vor allem begrifflichen, ideengeschichtlichen und begründungstheoretischen Fragen gewidmet. Nach einem einführenden Aufsatz zur Semantik der Gerechtigkeit, verfasst von Peter Koller (Professor für Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Universität Graz), in dem es um den Gerechtigkeitsbegriff geht, bietet Ulrich Steinvorth eine geraffte Übersicht über einige herausragende moderne Theorien der Gerechtigkeit, eine durchaus kritische Übersicht, die ihm Gelegenheit bietet, auch seine eigene Position in Kürze zu skizzieren: Neben der Nozick'schen Richtung, die konsequent am liberalen Grundrecht auf Verfügung eines jeden über sich und seine Anlagen festhält, jedoch anerkennt, dass dieses Recht in seiner gewöhnlichen Deutung nicht ausreicht, um bestehende und mögliche ungerechte Ungleichheiten auszuschalten. Dieses Ungenügen erkennt die Rawls'sche Richtung, jedoch mit der Konsequenz, dass sie wider Willen das liberale Grundrecht durch ihre Gleichsetzung von Ungerechtigkeit und Ungleichheit verletzt.

Der dritte und nach Ansicht des Autors richtige Weg – begonnen von Hillel Steiner – besteht in der Anerkennung zweier Prinzipien, die man als Explikation des liberalen Grundrechts verstehen sollte, also des Prinzips des Gemeineigentums natürlicher Ressourcen und des Prinzips der erzwingbaren zumutbaren Hilfeleistung. In der Folge arbeitet Winfried Löffler die Wurzeln und die Weiterentwicklung des Konzepts der „sozialen Gerechtigkeit“ in der christlichen Soziallehre heraus, die, was wenig bekannt ist, zur Verbreitung und Interpretation dieses Konzepts wesentlich beigetragen hat.

Mit einem zentralen Element der modernen Auffassung sozialer Gerechtigkeit beschäftigt sich Wolfgang Kersting: Das ist die problembehaftete und umstrittene Forderung der Verteilungs- oder distributiven Gerechtigkeit, deren Struktur und Deutungsmöglichkeiten er diskutiert. Hierzu hat der Autor vier sozialstaatliche Begründungsmodelle Revue passieren lassen. Das erste, daseinsfürsorgliche, Modell legte eine subsistenzrechtliche Bedeutungsschicht des Menschenrechts frei, verlängerte diese in den Grundrechtsbereich hinein und belegte den Sozialstaat mit der Verpflichtung, das Existenzminimum selbstversorgungsunfähiger Bürger bereitzustellen. Das zweite, freiheitsfürsorgliche Begründungsmodell, kontextualisierte den Freiheitsbegriff der rechtstheoretischen Tradition und erweiterte darum den negativen Freiheitsbegriff um die Elemente der Selbstbestimmung und Selbständigkeit. Dersich zur Sicherung des Rechtsanspruchs organisierende Sozialstaat ist ein freiheitsfunktionaler Sozialstaat, ist eine neben den Rechtsstaat tretende, gleich notwendige Verwirklichungsbedingung des Freiheitsrechts, die die Garantie subsidiärer materieller Versorgung mit der Verpflichtung zur Bereitstellung autonomieförderlicher öffentlicher Güter, mit der Verpflichtung freiheitsfunktionaler Sozialinvestitionen verbindet. Die beiden folgenden Begründungsmodelle haben diese Verbindung zu der Frage der Versorgung im Falle der Selbstversorgungsunfähigkeit gelockert beziehungsweise gekappt. Damit kommt der Sozialstaat nicht mehr als Selbstversorgungssurrogat, als Marktersatz in den Blick. Damit fällt auch die normative Orientierung am Ideal der autonomen Lebensführung selbstverantwortlicher Individuen weg. Für die Anhänger egalitärer Verteilungsgerechtigkeit, so der Autor weiter, wird der Sozialstaat zu einem Egalisierungsinstrument, das durch einen redistributiven Kompensationismus die un-

gleichen natürlichen und sozialen Startbedingungen der individuellen Lebenskarrieren unermüdlich ausgleicht und die bevorzugungsbedingten Vorsprünge und das benachteiligungsbedingte Nachhinken durch geeignete Umverteilungen neutralisiert. Die Diskursethiker und Anhänger einer deliberativen Demokratie lösen den Sozialstaat in produktionsunabhängige wie staatsunbedürftige zivilgesellschaftliche Solidarität auf, verstehen die in Form eines bedingungslosen Bürgergelds zu organisierende Versorgung vorwiegend als Ermöglichung politischer Teilnahme. Für den Autor sprechen gute Gründe dafür, dass ausschließlich das zweite, freiheitsfürsorgliche Sozialstaatsmodell eine kohärenztheoretisch zufriedenstellende Rechtfertigung des Sozialstaats liefert.

Der zweite, „sozialtheoretische Perspektiven“ betitelte Teil enthält drei Arbeiten, die sich der Thematik aus der Sicht der Sozialwissenschaften nähern, wenn auch auf recht verschiedenen Wegen. So zeigt Bernd Wegener nicht nur die vertrackten methodologischen Probleme der Gerechtigkeitsforschung auf, sondern er führt auch eine Reihe interessanter Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung von Gerechtigkeitseinstellungen vor. Demgegenüber nimmt Richard Sturn den Blickwinkel des theoretischen Ökonomen ein: Seine Fragestellung ist, welche Rolle die Idee der sozialen Gerechtigkeit samt dem ihr inhärenten Postulat des sozialen Ausgleichs für die Funktionsfähigkeit dynamischer Marktgesellschaften hat. Von primärem Interesse für den Autor ist, dass in einer genuin dynamischen Welt allein die Vorstellung einer vollkommenen privaten Aneignung aller relevanten Faktoren, denen in alle Zukunft alle produktiven Ergebnisse ohne Rest zugerechnet werden können, unsinnig ist (ein Unsinn ähnlicher Qualität wie die Marx'sche Arbeitswertlehre). Aus dieser Problemlage heraus, so der Autor weiter, wird der sy-

stematische Ort von ‚*Social Justice*‘ verständlich.

Und Manfred Prisching liefert eine erhellende sozialtheoretische Analyse eines in der Literatur wenig beachteten, aber sehr bemerkenswerten Phänomens, nämlich der Kontext- und Situationsabhängigkeit der weithin akzeptierten Prinzipien einer gerechten Güterverteilung, was er an zahlreichen Beispielen aus dem täglichen Leben illustriert. Zusammenfassend hält der Autor fest:

1.) Es gibt einen Zusammenhang von Liebe und Gerechtigkeit im Leben von Nahbeziehungen. Dauerhaft ungerechtes Verhalten – Respektlosigkeiten, habituelle Lieblosigkeit, wie dies der Autor nennt – kann Liebe vernichten, weil es irgendwann keinen Anlass mehr zu lieben gibt. Im Feld der Liebe finden Positionskämpfe statt, so der Autor weiter, werden also Interessen abgeglichen, also Ressourcen verteilt. Das ist jedoch nicht zum Schaden der „moralischen Qualität“ von Nahbeziehungen, sondern intern angelegt. Eine gerechte Verteilung von Gütern und Lasten, ein vernünftiger Austrag von Konflikten, ist eine *conditio sine qua non* für das dauerhafte Bestehen von Beziehungen, wenngleich nicht die einzige Bedingung dafür. Dass durch eine höhere Sensibilität für Machtungleichgewichte und ungerechte Beziehungsstrukturen Nahbeziehungen nicht stabiler werden, liegt auf der Hand. Eine entsprechende Konfliktkultur, so der Autor, wäre zu entwickeln.

2.) Viele Nahbeziehungen sind nicht nur solche zwischen erwachsenen Personen, sondern es leben auch Kinder in dem damit wesentlich komplexeren Beziehungsnetzwerk. Verallgemeinert kann davon gesprochen werden, dass die Familie die Schule der moralischen Entwicklung ist. Konkreter müsste es jedoch hier heißen, dass es die primären Sozialisationsinstanzen sind – die Familie ist nur eine davon. Feministische Bewegungen hält der Autor insofern für Kämpfe um Anerkennung, deren Ziel es

ist, eine gerechtere gesamtgesellschaftliche Verteilung von Gütern und Lasten in allen Sphären menschlichen Zusammenlebens zu bewirken. Und wenn es besser werden kann, so der Autor, dann gibt es auch einen Fortschritt in der Liebe. Darüber sollte wohl auch im politischen Diskurs der Gegenwart nachgedacht werden.

Im dritten Teil endlich kommen unter dem Titel „Aktuelle Streitfragen“ relativ neue Gerechtigkeitsprobleme zur Sprache, seien sie „alte“ Probleme, die nur bisher kaum unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten betrachtet wurden, oder neuartige Fragen, die erst in jüngster Zeit entstanden sind und nun nach einer Lösung verlangen. Elisabeth Holzleithner diskutiert ein zwar durchaus altes, aber erst durch den neueren Feminismus an die Oberfläche der Aufmerksamkeit gehobenes Problem: Das ist die Frage, ob Liebe und Gerechtigkeit in sozialen Nahbeziehungen, etwa in Ehe und Familien, einander ausschließen, wie manche Autoren behaupten, oder ne-

beneinander möglich sind. Ebenfalls alt und dennoch immer wieder aktuell ist die Thematik, mit der sich Irene Dyk beschäftigt: Sie stellt eindringlich dar, wie es mit den sozialen Randgruppen in unseren wohlhabenden Gesellschaften, insbesondere in Österreich, bestellt ist und wie ihre Situation unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu beurteilen ist.

Den krönenden Abschluss bilden schließlich zwei Artikel über die ziemlich neuartige, gegenwärtig jedenfalls viel diskutierte Frage der Gerechtigkeit im Gesundheitssektor. Volker H. Schmidt liefert zunächst, gewissermaßen zur Einführung, eine soziologisch fundierte Darstellung der wachsenden Knappheits- und Rationierungsprobleme im Gesundheitswesen, wovon ausgehend Anton Leist dann die Frage der Chancengleichheit in der Medizin, eine Kardinalfrage für die gerechte Verteilung medizinischer Versorgungsleistungen, einer eindringlichen philosophischen, nämlich normativ-ethischen Analyse unterzieht.

Josef Schmee

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

-
- Heft 1-51: vergriffen
 Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
 Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehrlingern; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
 Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsennotierter Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
 Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
 Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
 Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
 Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig 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 österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998
 Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
 Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
 Heft 73: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den 90er Jahren; Okt. 1999
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000
 Heft 78: Bildungserträge, vergriffen; aber als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
 Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
 Heft 80: Börsenkapitalismus; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
-

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

Dr. Otto Fritschner

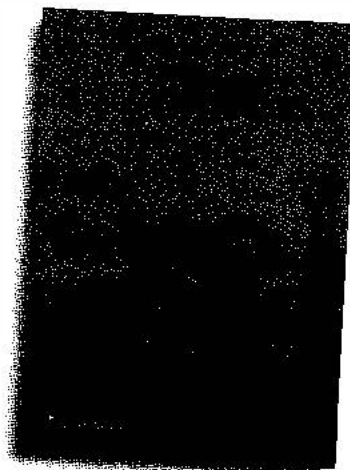
Die Gehaltsexekution in der Praxis

**Gehaltszession, Gehaltsverpfändung
und Schuldenregulierungsverfahren**

Die Beschäftigung mit Verpfändungen, Zessionen, Exekutionen und Privatkonkursen sowie die Auseinandersetzung mit Gläubigern, die möglichst ohne Exekution Forderungen einziehen möchten, wird für Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger immer wichtiger.

inklusive
Lohnpfändungstabellen 2002

Dieses Handbuch stellt alle im Zusammenhang stehenden Fragen leicht verständlich und übersichtlich dar. Es fasst die gesamte Judikatur und wichtige Meinungen der juristischen Literatur zu diesem Thema zusammen und bringt zur leichteren Verständlichkeit Antrags- und Entscheidungsmuster sowie Berechnungsbeispiele. Auch die abgabenbehördliche Gehaltsexekution wird ausführlich behandelt und der gerichtlichen Gehaltsexekution gegenübergestellt.



Die Änderungen gesetzlicher Regelungen durch das 1. Euro-Umstellungsgesetz-Bund sind bereits mit berücksichtigt.

Orac Rechtspraxis
Wien 2002, 256 Seiten, brosch.
Preis € 43,-
Best.-Nr. 87.27.01
ISBN 3-7007-2154-4

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, bestellung@lexisnexus.at, www.lexisnexus.at

 LexisNexis
ARD Orac

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

Die Stiftung in der Praxis

Budgetbegleitgesetz 2001 und Kapitalmarktoffensiv-Gesetz haben grundlegende Änderungen im Stiftungssteuerrecht gebracht. Das BMF hat durch die Erlassung der Stftr 2001 am 1. 2. 2002 erstmalig das Stiftungssteuerrecht umfassend erläutert und zu einer Fülle von offenen Fragen seinen Meinungsstand bekannt gegeben.

In diesem neuen Handbuch werden die wichtigsten Themenbereiche praxisgerecht dargestellt – mit zahlreichen Beispielen, Formularen, Übersichten und Musterunterlagen.

Schwerpunkte dieses Werkes sind:

- Die Darstellung der gängigen Alternativen Privatstiftung versus Liechtensteinische Stiftung und Stiftung nach dem BStFG
- Die Abrechnung der Stiftungsorgane
- Die Rechnungslegung und Prüfung der Privatstiftung

Das Buch bietet Ihnen einen umfassenden Überblick zum Thema Stiftung, es werden aber auch strittige Rechtsbereiche und Regelungslücken aufgezeigt bzw. ausgefüllt. Ein unentbehrliches Nachschlagewerk für Wirtschaftstreuhänder, Notare, Rechtsanwälte, Stifter, Stiftungsvorstände, Stiftungsbeiräte und Stiftungsbegünstigte, Unternehmer, Führungskräfte, Mitarbeiter im Finanz- und Rechnungswesen sowie für Studierende.



Orac: Rechtspraxis
Wien 2002, 248 Seiten
Preis € 44,-
Best.-Nr. 87.28.01
ISBN 3-7007-2214-1

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, bestellung@lexisnexus.at, www.lexisnexus.at

 LexisNexis
ARD Orac

Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.

NEUERSCHEINUNGEN

Michael Latzer / Stefan W. Schmitz

Die Ökonomie des eCommerce

New Economy, Digitale Ökonomie und realwirtschaftliche Auswirkungen

Die Diskussion über eCommerce ist durch Erwartungen von revolutionären Umbrüchen der Ökonomie geprägt. Dementgegen demonstrieren Latzer und Schmitz die gute Anwendbarkeit traditioneller industrieökonomischer Ansätze. Sie entwickeln ihr Konzept der Digitalen Ökonomie und zeigen, dass viele gängige Wirkungshypothesen zu eCommerce einer kritischen Überprüfung nicht Stand halten.

210 Seiten, 24,80 €, ISBN 3-89518-391-1

„Alles käuflich“

Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 18

„Alles käuflich“ beschäftigt sich mit der Vermarktlichung aller Lebensbereiche. Gesellschaftliche, politische, kulturelle u.v.a. Bereiche werden zunehmend unter dem ökonomischen Aspekt analysiert und mit Hilfe des Preis- und Marktmechanismus organisiert. Dies wirft viele normative und theoretische Fragen auf.

ca. 320 Seiten, 26,80 €, ISBN 3-89518-998-7

Karl Polanyi

Chronik der großen Transformation

Bd. 1: Wirtschaftliche Transformation, Gegenbewegung und der Kampf um die Demokratie (1920-1945)

Polanyi analysiert in den ausgewählten Artikeln eine für die neuere Geschichte entscheidende Periode. Allen Untersuchungen unterliegt eine einheitliche, theoretisch und politisch grundlegende Fragestellung: Wie können – nach dem Zusammenbruch des liberalen Systems des 19. Jahrhunderts und der sozialistischen Hoffnungen der zwanziger Jahre – Demokratie und Freiheit verteidigt und ausgebaut werden?

328 Seiten, 26,80 €, ISBN 3-89518-390-3

Hrsg. von Michele Cangiani und Claus Thomasberger

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Abfertigung Neu

Was tun mit bestehenden Abfertigungsansprüchen?

Nach dem Beschluss der Regelungen über die „Abfertigung Neu“ müssen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zwei wichtige Entscheidungen treffen: Erstens muss eine Mitarbeitervorsorgekasse ausgewählt werden, die in Zukunft die Abfertigungsbeiträge verwalten wird. Zweitens muss ein Weg gefunden werden, wie man jene Abfertigungsansprüche behandelt, die bereits im alten Abfertigungssystem erworben wurden.

Der erste Teil des Buches richtet sich an jeden, der sich über die Regelungen des neuen Abfertigungsmodells informieren möchte. Es finden sich darin die Antworten auf die in der Praxis am häufigsten gestellten Fragen.

Der zweite Teil beschäftigt sich intensiv mit den Möglichkeiten im Umgang mit bereits bestehenden Abfertigungsverpflichtungen und den Vor- und Nachteilen der jeweiligen Variante. Sowohl der gänzliche Übertritt ins neue System als auch die Möglichkeit des „Einfrierens“ von Anwartschaften oder der gänzliche Verbleib im Altsystem werden hier genau durchleuchtet.

Somit richtet sich dieses Buch sowohl an die Entscheidungsträger im Unternehmen als auch an deren Berater, wie Steuerberater, Wirtschaftstreuhänder, Unternehmensberater, Versicherungsmakler, Versicherungsberater und Berater in Kreditinstituten, oder an Betriebsräte, die von ihnen vertretene Kollegen über eventuelle Umstiegsmöglichkeiten aufklären sollen.



Orac: Wirtschaftspraxis
mit Abfertigungsrechner auf CD ROM
Wien 2002, 112 Seiten
Preis € 25,-
Best.-Nr. 88.12.01
ISBN 3-7007-2285-0

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, bestellung@lexisnexis.at, www.lexisnexis.at

 LexisNexis
ARD One

Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.